

UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

ANÁLISIS DEL USO DE LOS CERTIFICADOS DE CESIÓN:
DETERMINACIÓN DE SU INCIDENCIA EN EL FINANCIAMIENTO
PARTIDARIO DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES DE 2010, 2014 y 2018
EN COSTA RICA

MEMORIA DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Estudiantes:

Ronald Chacón Badilla, cédula 107430968
Wendy Sandoval Díaz, cédula 112680600

Campus Omar Dengo
Heredia, 2021

UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

ANÁLISIS DEL USO DE LOS CERTIFICADOS DE CESIÓN:
DETERMINACIÓN DE SU INCIDENCIA EN EL FINANCIAMIENTO
PARTIDARIO DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES DE 2010, 2014 y 2018
EN COSTA RICA

Memoria de Seminario de Graduación
Sometida a consideración del tribunal examinador, como requisito parcial para
optar al Grado de Licenciatura en Administración con Énfasis en Gestión
Financiera

Ronald Chacón Badilla, cédula 107430968
Wendy Sandoval Díaz, cédula 112680600

Responsable Académica
Mag. Jilma Majano Benavides

Campus Omar Dengo
Heredia, 2021

Dedicatoria

A Papá y a Mamá, a quienes debo todo.

A Adriana, Carolina, Daniela, Mariana y José Daniel,
por ser el oasis en el que refresco mis días.

A Wendy, por traer a mi vida lo que no encontraba.

Ronald Chacón Badilla

A mi madre, por su amor y apoyo incondicional.

A mis hijos, quienes me motivan a dar lo mejor de mí.

A mi esposo Ronald, quien siempre me demuestra que
juntos –con amor y convicción– podemos lograr
nuestros sueños.

Wendy Sandoval Díaz

Agradecimientos

A Dios, principio y fin de todas las cosas, por permitirnos soñar y concretar juntos este nuevo proyecto.

A don Gustavo Vallejo Esquivel, por su profesional orientación de siempre y, muy especialmente, por su calidad humana y confianza brindada tanto en nuestro paso por las aulas universitarias, como en la culminación de este nuevo paso académico.

A Jilma Majano Benavides, por su capacidad motivadora e ineludible esfuerzo por mostrarnos la ruta correcta para transformar nuestro sueño en una nueva meta alcanzada.

A Guiselle Valverde Calderón, profesional de innegable linaje, por sus valiosos, puntillosos e innumerables aportes que robustecieron el estudio y permitieron llevar nuestra barca a puerto seguro.

A Hugo Picado León, Andrei Cambroner Torres, David Rodríguez Mata, Ronald Alfaro Redondo y Ana Cristina Piedra Ugarte, por iluminar muchos tramos del camino con la luz de su prosapia intelectual.

A las y los profesionales que nos ilustraron con sus conocimientos en el sendero recorrido.

Tabla de Contenido

Dedicatoria.....	iii
Agradecimientos.....	iv
Resumen Ejecutivo.....	xii
Introducción.....	xv
Capítulo I. Aspectos Metodológicos	1
1.1 Planteamiento y Descripción del Problema.....	2
1.1.1 Interrogante de la Investigación.....	3
1.1.2 Justificación de la Investigación	4
1.1.3 Delimitación Temporal, Espacial e Institucional.....	6
1.2 Objetivos de la investigación.....	6
1.2.1 Objetivo General.....	6
1.2.2 Objetivos Específicos.....	6
1.3 Modelo de Análisis.....	7
1.3.1 Conceptualización, Operacionalización e Instrumentalización de las Variables...7	
1.3.2 Relaciones e Interrelaciones.....	9
1.4 Estrategia de Investigación Aplicada.....	9
1.4.1 Tipo de Investigación.....	9
1.4.2 Fuentes de Investigación.....	11
1.4.3 Población.....	12
1.4.4 Recopilación de los Datos.....	14
Capítulo II. Marco de Referencia	19
2.1 Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	20
2.1.1 Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos	23
2.2 Aspectos legales que permean el tema de estudio	26
Capítulo III. Marco Teórico.....	29
3.1 Certificados de Cesión.....	30
3.1.1 Medio de Pago	33
3.1.2 Garantía.....	38
3.1.3 Venta de Certificados de Cesión.....	40

3.2 Valor de los Certificado de Cesión	41
3.2.1 Encuestas de Carácter Político-Electoral	44
3.2.2 Fuerza Electoral	46
3.2.3 Proceso de Comprobación de Gastos.....	48
3.3. Financiamiento Político	50
3.3.1 Hechos Probados.....	52
3.3.2 Considerandos.....	53
3.3.3 Parte Dispositiva	55
Capítulo IV. Análisis de los Resultados	57
4.1 Certificados de Cesión.....	58
4.1.1 Medio de Pago	62
4.1.2 Garantía.....	67
4.1.3 Venta de certificados de cesión.....	70
4.2 Valor de los Certificados de Cesión	72
4.2.1 Encuestas de Carácter Político-Electoral	74
4.2.2 Fuerza Electoral	83
4.2.3 Proceso de Comprobación de Gastos.....	86
4.3 Financiamiento Político	92
4.3.1 Hechos Probados.....	94
4.3.2 Considerandos.....	95
4.3.3 Parte Dispositiva	96
Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones	99
5.1 Conclusiones.....	100
5.2 Recomendaciones	104
Bibliografía.....	106
Anexos	113

Lista de Tablas

Tabla 1	Conceptualización, Operacionalización e Instrumentalización de las Variables	8
Tabla 2	Análisis e Interpretación de la Información	16
Tabla 3	Alcances y Limitaciones.....	17
Tabla 4	Clasificación de gastos justificables.....	35
Tabla 5	Comparación Entre la Cantidad de Partidos Políticos Inscritos a Escala Nacional y Provincial y el Número de Esas Agrupaciones Políticas que Emitieron Certificados de Cesión en los Procesos Electorales Presidenciales de 2010, 2014 y 2018	59
Tabla 6	Comparación Entre el Monto Máximo de la Contribución Estatal y el Monto Total de Certificados Emitidos por los Partidos Políticos en los Procesos Electorales Presidenciales de 2010, 2014 y 2018	60
Tabla 7	Flujo del Proceso de los Certificados de Cesión	61
Tabla 8	Certificados de Cesión Utilizados como Medio de Pago en los Procesos Electorales de 2010, 2014 y 2018	64
Tabla 9	Cuentas de Gastos Justificables que Presentan Pagos Efectuados Mediante Certificados de Cesión en las Campañas Electorales de 2010, 2014 y 2018	65
Tabla 10	Detalle de Series de Certificados de Cesión Utilizados como Garantía en Operaciones de Crédito Formalizados en la Campaña Presidencial de 2010.....	68
Tabla 11	Detalle de Series de Certificados de Cesión Utilizados como Garantía en Fideicomisos Formalizados con Ocasión de las Campañas Presidenciales de 2014 y 2018	69
Tabla 12	Venta de Certificados de Cesión en los procesos electorales de 2010, 2014 y 2018	71
Tabla 13	Resultados de Algunas Encuestas de Opinión Sobre la Preferencia de Voto en los Procesos Electorales de 2010, 2014 y 2018.....	76
Tabla 14	Detalle de Montos y Series de Certificados de Cesión Utilizados como Garantía en Operaciones de Crédito Formalizados en la Campaña Presidencial de 2010.....	78
Tabla 15	Formalización de Fideicomisos Entre Bancos o Entidades Financieras no Bancarias Supervisadas por la SUGEF y los Partidos Políticos en las Campañas Electorales de 2014 y 2018	80
Tabla 16	Partidos Políticos cuya Fuerza Electoral Permite Optar por Recursos de la Contribución Estatal en los Periodos Electorales 2010, 2014 y 2018	84

Tabla 17 Monto Máximo del Derecho a la Contribución Estatal al que Tienen Derecho a Optar los Partidos Políticos en los Procesos Electorales Presidenciales de 2010, 2014 y 2018	85
Tabla 18 Información Sobre Montos Máximos de la Contribución Estatal, Montos Liquidados y Montos Reembolsados por el TSE a los Partidos Políticos en las Campañas Presidenciales de 2010, 2014 y 2018	87
Tabla 19 Monto Máximo de Certificados de Cesión Emitidos, Monto por Serie y Porcentaje Reconocido, Campañas de 2010, 2014 y 2018	90

Lista de Figuras

Figura 1 Relaciones e Interrelaciones de las Variables	9
Figura 2 Organigrama del Tribunal Supremo de Elecciones	22
Figura 3 Organigrama de la Dirección del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos	24
Figura 4 Organigrama del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.....	26
Figura 5 Resumen Gráfico de las Sentencias No. 903-2015 y 1146-2016.....	97

Lista de Anexos

Anexo 1 Guía de Revisión Documental	114
Anexo 2 Guía de Revisión Documental para la Determinación del Flujo del Proceso de los Certificados de Cesión	116
Anexo 3 Entrevista Semiestructurada.....	118
Anexo 4 Lista de Actividades o Subprocesos de los Certificados de Cesión.....	124
Anexo 5 Partidos Políticos que no Obtuvieron el Caudal Electoral suficiente para Optar por los Recursos del Aporte Estatal en los Procesos Electorales Presidenciales 2010, 2014 y 2018.	127

Lista de Siglas y Abreviaturas

Siglas

BCR	Banco de Costa Rica
CE	Código Electoral
CIEP	Unidad de Opinión Pública del Centro de Investigación y de Estudios Políticos
DFPP	Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos
DGREFPP	Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
MOE	Misión de Observación Electoral
OEA	Organización de los Estados Americanos
PAC	Partido Acción Ciudadana
PFA	Frente Amplio
PLN	Partido Liberación Nacional
PML	Partido Movimiento Libertario
PRN	Partido Restauración Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica
VVE	Votos válidamente emitidos

Abreviaturas

Art.	Artículo
No.	Número
Pág.	Página
S.f.	Sin fecha

Resumen Ejecutivo

El presente estudio refiere al *Análisis del uso de los certificados de cesión: Determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica*. Para efectos de su desarrollo, se plantea –como interrogante– la siguiente: ¿Cuál es el uso de los certificados de cesión a la luz de lo previsto en la normativa electoral y su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica?

En este contexto, este trabajo de investigación versa sobre una de las formas usuales de financiamiento que utilizan los partidos políticos costarricenses en las campañas presidenciales, representada por la cesión de su eventual derecho a la contribución estatal, la cual vehiculizan mediante instrumentos financieros que la normativa electoral denomina “certificados de cesión”, conocidos popularmente como “bonos”. Dichos certificados están destinados a circular en el mercado nacional mediante transacciones comerciales, lo que implica que su venta directa, su entrega como forma de pago (por bienes o servicios) o como garantía crediticia, están plenamente autorizadas.

Como problema, se considera que este instrumento es calificado por las autoridades del Tribunal Supremo de Elecciones como un mecanismo perverso que atenta contra el principio de equidad en la contienda electoral; no obstante, es muy utilizado por las distintas agrupaciones políticas por sumas que alcanzan varios miles de millones de colones en cada proceso electoral presidencial y en no pocas ocasiones la fuerza electoral obtenida el primer domingo de febrero por el partido político emisor, o bien, el resultado del proceso de revisión de la liquidación de gastos presentada ante el Tribunal Supremo de Elecciones para su reembolso, da lugar a que algunas series de certificados de cesión no adquieran contenido económico, situación que reviste interés para su abordaje.

A efectos de satisfacer el objetivo general del estudio, en el que se plantea analizar el uso de los certificados de cesión a la luz de lo previsto en la normativa electoral, para la determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica, se procede–como objetivos específicos– a comparar los diferentes usos que admite la legislación electoral costarricense para los certificados de cesión como fuente de

financiamiento partidario de los procesos electorales presidenciales; se evalúa la incidencia en el valor de los certificados de cesión originada en los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos; y se reseña el financiamiento partidario irregular relacionado con el uso de certificados de cesión, según hechos probados, considerandos y partes dispositivas que constan en sentencias condenatorias emitidos a la fecha por Tribunales de la República.

Puntualizando en el modelo de análisis, se tiene que la variable independiente asociada al primero de los objetivos específicos citado es el certificado de cesión y sus variables dependientes son: medio de pago, garantía y venta. Con la comparación de los diferentes usos de los certificados de cesión se pretende conocer las formas y montos en que los partidos políticos pueden financiarse con este instrumento financiero en los procesos electorales, de conformidad con lo previsto en la legislación electoral.

Respecto de la segunda variable independiente, definida como el valor de los certificados de cesión, se establecen las variables dependientes: encuestas de carácter político-electoral, fuerza electoral y proceso de comprobación de gastos. La evaluación de la incidencia en el valor monetario de los certificados de cesión originada en los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos pretende mostrar lo incierto del eventual derecho que estos representan y la inequidad que generan en la contienda electoral.

En lo que atañe a la tercera variable independiente, planteada como financiamiento político irregular, se consideran las variables dependientes: hechos probados, considerandos y parte dispositiva. Con la reseña del financiamiento partidario relacionado con el uso de certificados de cesión, según los hechos probados, considerandos y parte dispositiva, se pretende describir formas en que han sido utilizados estos instrumentos financieros para lograr el reconocimiento de recursos públicos del aporte estatal en forma irregular.

A manera de síntesis del análisis de resultados, considérese, respecto del primer objetivo específico, que en la práctica tienen lugar los usos previstos por la normativa para los certificados de cesión: medio de pago, garantía y venta. Al comparárseles se desprende que este último representa el de menor peso relativo, aun y cuando se tiene que todos alcanzan sumas representativas en el financiamiento de los partidos políticos en las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018.

En lo concerniente al segundo objetivo específico, los resultados permiten establecer que las encuestas, la fuerza o caudal electoral y el proceso de comprobación de gastos inciden de manera sensible en la determinación del valor económico de estos instrumentos financieros; así, se tiene que algunas emisiones de certificados de cesión no adquieren valor económico, mientras que otras alcanzan un valor económico total o parcial que el Estado reconoce en definitiva con recursos públicos.

Respecto del tercer objetivo específico, se colige del estudio la existencia de dos únicas sentencias condenatorias en firme, dictadas por los Tribunales de Justicia de Costa Rica, relacionadas con financiamiento partidario irregular en el que media el uso de certificados de cesión, según se tiene de los hechos probados, los considerandos y la parte dispositiva consignados en estas, lo cual se reseña brevemente en este documento.

Como síntesis de las conclusiones, resulta dable indicar que es mayúscula la incidencia de los certificados de cesión en el financiamiento partidario de las campañas electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018, al mediar su uso en la extinción de deudas, la obtención de recursos mediante operaciones de crédito puras y simples o fideicomisos, así como en la generación de recursos mediante su venta, los cuales, en su conjunto, incluso superan aquel monto al que asciende el aporte estatal en cada uno de esos procesos electivos. Además, la utilización de estos instrumentos incide negativamente en la transparencia y la equidad en las contiendas electorales.

Como recomendación, se plantea a la Asamblea Legislativa la derogatoria de los certificados de cesión, complementada con el dictado de medidas orientadas a fortalecer el financiamiento público que establezca tiempo del Estado en radio y televisión, cuya utilización tenga lugar de manera equitativa por los partidos políticos; el establecimiento de un diseño normativo que posibilite a los partidos políticos a acceder a la contribución estatal en época de campaña; y la emisión de normativa que prevea la instauración de un registro único de proveedores de las agrupaciones políticas, los cuales deberán registrarse ante el TSE, de previo a la fecha de convocatoria a elecciones, con la indicación de los precios por los bienes y servicios que ofrezcan.

Introducción

La presente investigación versa sobre el *Análisis del uso de los certificados de cesión: Determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica*. Dicho análisis conlleva la comparación de los diferentes usos que admite la legislación electoral costarricense para esos instrumentos, como fuente de financiamiento partidario de los procesos electorales presidenciales; la evaluación de aspectos que inciden en el valor de estos; y –finalmente– la presentación de una reseña sobre el financiamiento partidario irregular relacionado con el uso de tales certificados en esas campañas presidenciales.

En lo concerniente al primer objetivo del trabajo de investigación, se aborda –en lo esencial– la cuantía por rubro de los gastos partidarios respaldados con certificados de cesión como medio de pago, que fueron objeto del proceso de comprobación desarrollado por el Tribunal Supremo de Elecciones; el monto al que asciende el uso de esos instrumentos financieros como garantía de operaciones crediticias y fideicomisos formalizados por los partidos políticos; y la suma a la que asciende su utilización mediante la venta, así como las personas autorizadas para esos efectos.

En cuanto al segundo objetivo, su alcance refiere a la incidencia de las encuestas de carácter político-electoral, la fuerza electoral alcanzada por cada partido político el primer domingo de febrero del año de los comicios presidenciales y el resultado del proceso de comprobación de gastos, en el valor de los certificados de cesión.

Respecto del tercer objetivo, se reseñan los principales hechos probados, considerandos y parte dispositiva referidos en las dos únicas sentencias judiciales en firme que dan cuenta del uso irregular de la figura de los certificados de cesión.

El presente estudio consta de cinco capítulos, en los que se detallan: a) los aspectos metodológicos, b) el marco referencial sobre las generalidades del Tribunal Supremo de Elecciones, su Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos y su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, en su condición instancias intervinientes que, en el marco de sus competencias, tienen relación directa con lo referente a los certificados de cesión, c) la teoría específica que sirve de marco orientador de la investigación, así como el modelo de análisis diseñado para este estudio, lo que conlleva la conceptualización de las

tres variables independientes, así como sus variables dependientes e indicadores relacionados, d) los principales resultados del análisis efectuado por el equipo investigador a partir de los insumos obtenidos mediante la aplicación de los instrumentos de investigación, y e) las conclusiones y recomendaciones derivadas del trabajo de investigación.

Acerca del tema abordado en el presente estudio, corresponde hacer notar que los certificados de cesión son utilizados de manera prevalente por los diferentes partidos políticos con el propósito de financiar sus actividades político-electorales, y que, paralelamente, afectan negativamente la equidad y la transparencia en las campañas presidenciales. En este contexto, el equipo investigador vislumbra la oportunidad de profundizar en el estudio de esta *sui géneris* figura, en virtud de tratarse –dada su naturaleza– de un instrumento de interés en el ámbito de la Gestión Financiera, que además representa un tema novedoso para la Escuela de Administración de la Universidad Nacional y de relevancia para la sociedad costarricense, en razón de que permiten vehicular el reconocimiento de decenas de miles de millones de colones con recursos públicos en cada proceso electoral presidencial.

En el desarrollo de la presente investigación se dispuso de información oportuna, por estar revestida de naturaleza pública; ahora bien, como resultado de la ambiciosa pretensión de abordar los últimos tres periodos electorales presidenciales, a saber: 2010, 2014 y 2018, se tiene que la recolección, procesamiento, discriminación y análisis de datos, representa un proceso laborioso del que se derivan resultados reveladores, para cuyo acometimiento se cuenta con escasa bibliografía, dado su carácter especializado. Ello, en razón de corresponder a un instrumento financiero que únicamente se utiliza en Costa Rica, lo que lleva implícita la dificultad de ubicar material relacionado y personas con amplio conocimiento en este tema.

Finalmente, se indica que el desarrollo de la investigación se considera el *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association 7ª Edición* complementado con la capacitación sobre el formato de citas y referencias bibliográficas brindada por Sandra Fonseca Alvarado, funcionaria del Centro de Información Documental (CIDCSO) de la Facultad de Ciencias Sociales, el 25 de marzo de 2021.

Capítulo I. Aspectos Metodológicos

Aspectos Metodológicos

En este capítulo se plantean los aspectos metodológicos concernientes al planteamiento y la descripción del problema, los objetivos de investigación, el modelo de análisis que incorpora la conceptualización y operacionalización de las variables de estudio; todo ello respecto del tema a desarrollar, denominado “Análisis del uso de los certificados de cesión: Determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica”.

Asimismo, se describe la estrategia de investigación aplicada, considerando el tipo de investigación, fuentes consultadas, población meta y los métodos, técnicas e instrumentos utilizados para la recolección de datos válidos que permitan hacer un análisis para la obtención de resultados que den respuesta a la interrogante y coadyuven a lograr el cumplimiento de los objetivos de investigación.

1.1 Planteamiento y Descripción del Problema

Una de las formas usuales de financiamiento que utilizan los partidos políticos costarricenses en las campañas presidenciales es la cesión de su eventual derecho a la contribución estatal, la cual vehiculizan mediante instrumentos financieros que la normativa electoral denomina “*certificados de cesión*”, conocidos popularmente como “*bonos*”, tal como se indica en el considerando I de la resolución 2141-E8-2011 (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2011).

La referida cesión de derechos, de acuerdo con el ordenamiento jurídico costarricense, es válida únicamente “entre personas físicas nacionales, a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional y de los medios de comunicación colectiva” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2013, pág. 65).

De acuerdo con lo indicado por la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones (2013, pág. 2) en la directriz No. 101-DGRE-2013, esta *sui generis* figura de financiamiento partidario debe regirse por las disposiciones expresas que el Código de Comercio prevé en los “títulos nominativos”, específicamente en los artículos del 687 al 690. Según lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones, dichos certificados están destinados a circular en el mercado nacional mediante

transacciones comerciales, lo que implica que su venta directa, su entrega como forma de pago (por bienes o servicios) o como garantía crediticia, está plenamente autorizada.

Considérese que este particular instrumento es calificado por las autoridades del Tribunal Supremo de Elecciones en el acta No. 58-2015 como un “mecanismo perverso que atenta contra el principio de equidad en la contienda electoral” (2015). No obstante, es utilizado reiteradamente por las distintas agrupaciones políticas, por el equivalente a varios miles de millones de colones en cada proceso electoral presidencial, lo que constituye un interesante reto que se abordará en la presente investigación.

Ello, siendo que resulta posible, como lo recoge la resolución 4250-E8-2009 del Tribunal Supremo de Elecciones (2009), que en diferentes procesos electorales presidenciales costarricenses algunos partidos políticos no hayan alcanzado la cantidad de votos válidamente emitidos que les permita tener derecho a optar por los recursos de la contribución estatal; o bien, que su fuerza electoral y el resultado del respectivo proceso de revisión de la liquidación de gastos que presenten ante el Tribunal Supremo de Elecciones para su reembolso, no sea suficiente para lograr que las emisiones de certificados de cesión realizadas adquieran contenido económico.

A efectos de satisfacer los objetivos de este estudio, se procederá a comparar los diferentes usos que admite la legislación electoral costarricense para los certificados de cesión como fuente de financiamiento partidario de los procesos electorales presidenciales, se evaluará la incidencia en el valor de los certificados de cesión originada en los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos y se reseñará el financiamiento partidario irregular relacionado con el uso de certificados de cesión, según hechos probados, considerandos y parte dispositiva.

1.1.1 Interrogante de la Investigación

De acuerdo con Hernández et al. (2014, pág. 38) las preguntas de investigación “orientan hacia las respuestas que se buscan con la investigación. No deben utilizar términos ambiguos ni abstractos”. Con tal propósito orientador y para efectos del desarrollo de la presente investigación, se plantea la siguiente interrogante:

¿Cuál es el uso de los certificados de cesión a la luz de lo previsto en la normativa electoral y su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica?

1.1.2 Justificación de la Investigación

La Organización de los Estados Americanos [OEA] señala que “La política cuesta dinero, y éste es un hecho inevitable” (2011, pág. 73). Al ampliar sobre este tema, indica que:

Los partidos necesitan dinero para existir, para organizar campañas electorales, para sondear la opinión pública, para atraer a sus partidarios a las urnas, para persuadir a los indecisos. Tienen que cubrir gastos de salas de reuniones, transporte, impresión de materiales y tiempo aire en televisión, entre otras cosas. (2011, pág. 73).

Además, lo necesitan para posibilitar su permanencia en época no electoral, para evitar que su existencia se limite al rol de simples maquinarias electorales.

Ahora bien, la obtención de tales recursos económicos –entendida como financiamiento de la actividad política– es situada por Casas y Zovatto desde la siguiente perspectiva:

La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. (2015, pág. 1)

Desde una perspectiva regional, se tiene que en América Latina prevalece principalmente el modelo de financiamiento mixto, en el que “conviven el financiamiento estatal y el privado bajo reglas de rango constitucional o legal” (Picado & Chacón, 2019, pág. 2).

En el caso costarricense, es nuestra Constitución Política (1949) –en su numeral 96– la que prevé un modelo de financiamiento partidario mixto, al posibilitar que las agrupaciones políticas se financien con recursos de origen público y privado. En lo que concierne específicamente al financiamiento público, nuestra Carta Magna estipula que “El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos” y el Código Electoral vigente en el artículo 115 dispone que “los partidos políticos por medio de su comité ejecutivo superior, podrán ceder, total o parcialmente,

los montos de la contribución estatal fijada en el artículo 96 de la Constitución Política a las que tengan derecho” (Código Electoral [CE] de la Ley 8765, 2009).

Tal cesión, como lo indica Sobrado (2011, pág. 232), tiene lugar “como fórmula financiera para obtener anticipadamente recursos privados para atender sus gastos ordinarios o de campaña.”

En consecuencia deviene relevante, especialmente en un momento histórico en el que las finanzas públicas costarricenses se muestran particularmente endeblés, adentrarse en el conocimiento del instrumento financiero mediante el cual, por antonomasia, se materializa tal cesión, cuyo eventual derecho a la contribución estatal se habrá de cubrir –en los casos en que se satisfacen los requisitos previstos en la normativa electoral– con recursos de naturaleza pública, por un equivalente de hasta el 0.19% del Producto Interno Bruto del año tras anterior a las elecciones presidenciales.

Ello, entendiéndose, tal como lo señalan Picado y Chacón (2019, pág. 2), que la presencia del aporte estatal a los partidos políticos reduce el riesgo de *oligarquización* de los sistemas de partidos y, como se indica en el considerando IV de la resolución 2887-E8-2008 del Tribunal Supremo de Elecciones (2008), evita el tráfico de influencias y el ingreso de dinero de procedencia ilegal a las agrupaciones.

El acopio y análisis de la normativa electoral, así como de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones respecto del uso de los certificados de cesión, permitirán traer claridad acerca de la incidencia de estos instrumentos financieros de distintivas características, y enriquecerán el debate sobre la conveniencia o no de tales certificados en el financiamiento partidario costarricense, en virtud de que los mismos no confieren a su tenedor derecho alguno, siendo que –como lo ha señalado el Órgano Electoral costarricense– no representan, en sí mismos, un valor económico autónomo, cierto y determinado, sino uno de carácter eventual, pues equivalen a una inversión cuyo rédito se encuentra sujeto a condiciones futuras e inciertas, tales como el respaldo electoral que obtenga el partido político y el resultado del proceso de revisión de los gastos por parte de ese Órgano.

1.1.3 Delimitación Temporal, Espacial e Institucional

Delimitación Temporal. Dado que la promulgación del Código Electoral [CE] vigente, Ley 8765, tuvo lugar en el 2009, se estima pertinente delimitar –en términos temporales– esta investigación relativa al uso de los certificados de cesión y su incidencia en el financiamiento partidario, a los procesos electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018.

Delimitación Espacial. La investigación se desarrollará sobre procesos electorales presidenciales que han tenido lugar en Costa Rica, considerando –principalmente– que los instrumentos financieros denominados “certificados de cesión” únicamente existen en este país.

Delimitación Institucional. Tribunal Supremo de Elecciones y partidos políticos que emitieron certificados de cesión en los procesos electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018.

1.2 Objetivos de la investigación

1.2.1 Objetivo General

Analizar el uso de los certificados de cesión a la luz de lo previsto en la normativa electoral, para la determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Comparar los diferentes usos que admite la legislación electoral vigente en Costa Rica para los certificados de cesión como fuente de financiamiento partidario de los procesos electorales presidenciales.
2. Evaluar la incidencia en el valor de los certificados de cesión originada en los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos.
3. Reseñar el financiamiento partidario irregular relacionado con el uso de certificados de cesión, según hechos probados, considerandos y parte dispositiva emitidos hasta junio de 2021.

1.3 Modelo de Análisis

1.3.1 Conceptualización, Operacionalización e Instrumentalización de las Variables

Las variables de la investigación fueron seleccionadas a partir del análisis de los objetivos específicos, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1*Conceptualización, Operacionalización e Instrumentalización de las Variables*

Objetivo General	Objetivos Específicos	Variables Independientes	Variables dependientes	Conceptualización	Operacionalización	Instrumentos
Analizar el uso de los certificados de cesión a la luz de lo previsto en la normativa electoral, para la determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica.	Comparar los diferentes usos que admite la legislación electoral costarricense para los certificados de cesión como fuente de financiamiento partidario de los procesos electorales presidenciales	Certificados de cesión	Medio pago Garantía Venta de certificados de cesión	Mecanismo al que pueden recurrir los partidos políticos para financiar anticipadamente su actividad política “cediendo”, total o parcialmente, los montos de financiamiento público a que eventualmente tendrán derecho los partidos. (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2011)	Con la comparación de los diferentes usos de los certificados de cesión se pretende conocer las formas y montos en que los partidos políticos pueden financiarse con este instrumento financiero en los procesos electorales, de conformidad con lo previsto en la legislación electoral.	Documentos y registros Lista de observación de procesos
	Evaluar la incidencia en el valor de los certificados de cesión originada en los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos.	Valor de los certificados de cesión	Encuestas de carácter político-electoral Fuerza electoral Proceso de comprobación de gastos	El título no contiene en sí mismo un derecho autónomo o cierto, sino un derecho eventual que solo se consolida si el partido obtiene los votos suficientes y, de ser así, su valor real dependerá del monto que posteriormente llegue a reconocer este organismo electoral, en proporción a la fuerza electoral del partido y luego de la liquidación y comprobación de gastos... los certificados de cesión propician inequidad en el manejo de las finanzas electorales y favorecen a los partidos circunstancialmente bien posicionados en las encuestas (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2017)	La evaluación de la incidencia en el valor monetario de los certificados de cesión originada en los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos pretende mostrar lo incierto del eventual derecho que estos representan y la inequidad que generan en la contienda electoral.	Documentos y registros Entrevista semiestructurada
	Reseñar el financiamiento partidario irregular relacionado con el uso de certificados de cesión, según hechos probados, considerandos y parte dispositiva.	Financiamiento político	Hechos probados Considerandos Parte dispositiva	Se cataloga como mixto, debido a la coexistencia de dos fuentes de ingresos: a) los recursos públicos que asigna el Estado a los partidos políticos, conforme a las reglas dispuestas por el ordenamiento jurídico; y b) los recursos de origen privado que reciben los partidos como resultado de su interrelación con la ciudadanía y en un marco de autorregulación como participantes del entorno económico del país. (Picado & Chacón, 2019, pág. 3 y 4)	Con la reseña del financiamiento partidario relacionado con el uso de certificados de cesión, según los hechos probados, considerandos y parte dispositiva, se pretende describir formas en que han sido utilizados estos instrumentos financieros para lograr el reconocimiento de recursos públicos del aporte estatal en forma irregular.	Documentos y registros Entrevista semiestructurada

Fuente. Elaborada por el equipo investigador.

1.3.2 Relaciones e Interrelaciones

Las variables independientes y dependientes planteadas en el modelo de análisis se relacionan e interrelacionan según se muestra en la figura 1:

Figura 1

Relaciones e Interrelaciones de las Variables



Fuente. Elaborada por el equipo investigador.

1.4 Estrategia de Investigación Aplicada

1.4.1 Tipo de Investigación

El problema de investigación de este estudio está orientado a responder lo siguiente:

¿Cuál es el uso de los certificados de cesión a la luz de lo previsto en la normativa electoral y su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica? Para tales efectos, se desarrolla una investigación mixta, a saber, descriptiva y explicativa. Se considera descriptiva porque detalla eventos o situaciones que según Dankhe citado por Barrantes “buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden de manera independiente las variables con las que tiene que ver el problema” (2002, pág. 131). En este mismo

sentido, Hernández et al. (2014, pág. 92), señala que este tipo de investigación busca “especificar propiedades y características importantes de cualquier fenómeno que se analice”.

En lo concerniente al tema analizado, el estudio descriptivo permitirá realizar, a partir del resultado de consultas a diversas fuentes de información y la aplicación de instrumentos para la recolección de datos, un análisis independiente de las variables definidas para cada objetivo específico, en los que –tal como se detalla en la Tabla 1– se describirán, entre otros asuntos, los diferentes usos que admite la legislación electoral costarricense para los certificados de cesión que se utilizan como fuente de financiamiento partidario en los procesos electorales presidenciales y se reseñará el financiamiento partidario irregular relacionado con el uso de esos certificados.

Asimismo, se considera explicativa porque además de la descripción de las propiedades y características de los certificados de cesión, está dirigida, entre otros asuntos de interés, a abordar la incidencia del uso de los certificados de cesión en el financiamiento partidario y así “explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables” (pág. 95).

En concordancia con lo anterior, el objeto de estudio explicativo permitirá dejar constancia, entre otros aspectos, de la incidencia de las encuestas de carácter político-electoral en el valor de los certificados de cesión, así como de los hechos probados, considerandos y parte dispositiva sobre la existencia de financiamiento partidario irregular con ocasión del uso de este instrumento financiero.

En cuanto al enfoque de esta investigación, esta se considera mixta, en virtud de que conllevará la recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos. Para Hernández et al. (2014):

La investigación mixta se utiliza y ha avanzado debido a que los fenómenos y problemas que enfrentan actualmente las ciencias son tan complejos y diversos que el uso de un enfoque único, tanto cuantitativo como cualitativo, es insuficiente para lidiar con esta complejidad. (pág. 580)

Al respecto, considérese que el enfoque cualitativo se basa más, de acuerdo con lo manifestado por Hernández et al. (2014, pág. 8), “en una lógica y proceso inductivo (explorar y

describir, y luego generar perspectivas teóricas)” y el enfoque cuantitativo en “la medición numérica y el análisis estadístico, con el fin de establecer pautas de comportamiento y probar teorías” (pág. 4).

Por lo tanto, en concordancia con el enfoque cualitativo de la presente investigación, se aplicarán instrumentos tales como entrevistas semiestructuradas y se consultarán –como fuentes principales– la normativa electoral, jurisprudencia, resoluciones, sentencias judiciales y encuestas electorales de entidades o instituciones acreditadas para tales fines, a efectos de obtener datos de carácter cualitativo que permitan, según lo reseñado, la generación de perspectivas teóricas. No obstante, si bien las fuentes antes indicadas permitirán arrojar datos cualitativos, se hará necesario complementarlos con datos y registros cuyo análisis se enmarcará en el enfoque cuantitativo.

Este último enfoque de cita se evidenciará al considerarse los registros estadísticos de naturaleza financiero-partidaria, informes técnicos sobre los resultados del proceso de revisión de liquidaciones de gastos, contratos de crédito y de fideicomiso.

1.4.2 Fuentes de Investigación

Fuentes Primarias. De acuerdo con lo señalado por Gómez (2016, pág. 37) las fuentes primarias se refieren a “la institución (pública, privada o sin fines de lucro) o, si es el caso, a la persona que recogió primero los datos”. Asimismo, para Hernández et al. (2014, pág. 61) estas fuentes “proporcionan datos de primera mano, pues se trata de documentos que incluyen los resultados de los estudios correspondientes.”

En este sentido, siendo que el objeto de estudio de la presente investigación son los *certificado de cesión*, se tienen como fuentes primarias, básicamente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de Justicia, en razón de ser las instancias que dictaron las normas escritas en las que se fundamenta el presente de trabajo de investigación, a saber: la Constitución Política de la República de Costa Rica, el Código Electoral, el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus reformas, jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, resoluciones de la Sala Constitucional, directrices emitidas por la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, dos

sentencias judiciales que versan sobre hechos que guardan relación con el uso de certificados de cesión en al menos un proceso electoral presidencial, la opinión o testimonio de personas del sector académico o laboral electoral respecto del uso de los certificados de cesión.

Fuentes Secundarias. En relación con este tipo de fuente Gómez (2016, pág. 38) menciona que “si una institución, empresa o persona toma y utiliza –en un análisis o estudio– datos estadísticos no recogidos por ella, sino provenientes de una fuente primaria, y luego las publica o difunde, esa nueva publicación (y la institución, empresa o persona) será una fuente secundaria”, por lo anterior, se tendrán como fuentes secundarias los registros que mantiene la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos y el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, así como libros, artículos y notas de prensa elaborados a partir de fuentes primarias relacionadas con el tema de la investigación.

1.4.3 Población

Definición y Caracterización de la Población de Estudio. Hernández et al. (2014, pág. 174) señala que para delimitar la población es necesario definir las unidades de muestreo o análisis que se derivan de la pregunta de investigación. En este sentido, para efectos del desarrollo de este estudio se considera que las unidades de muestreo o análisis son los certificados de cesión que serán analizados mediante la documentación disponible y las personas del ámbito académico y laboral con amplio conocimiento del uso de estos instrumentos financieros.

Por otra parte, Lepkowski citado por Hernández et al. (2014, pág. 174) señala que la población es “el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones”.

Por lo anterior, se considera que la población objeto de análisis es el conjunto de certificados de cesión emitidos por los partidos políticos que participaron en los procesos electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018, según corresponda.

Diseño Muestral. La investigación se desarrollará a partir de una muestra no probabilística, la cual se aplica cuando la selección de los elementos depende de causas relacionadas con la investigación, que de acuerdo con Hernández et al. (2014, pág. 190) se utiliza tanto en los estudios cualitativos como cuantitativos. En este sentido señala que:

La ventaja de una muestra no probabilística –desde la visión cuantitativa– es su utilidad para determinados diseños de estudio que requieren no tanto una “representatividad” de elementos de una población, sino una cuidadosa y controlada elección de casos con ciertas características especificadas previamente en el planteamiento del problema.

Para el enfoque cualitativo, al no interesar tanto la posibilidad de generalizar los resultados, las muestras no probabilísticas o dirigidas son de gran valor, pues logran obtener los casos (personas, objetos, contextos, situaciones) que interesan al investigador y que llegan a ofrecer una gran riqueza para la recolección y el análisis de los datos.

Por lo expuesto, siendo que la muestra es un “subgrupo del universo o población del cual se recolectan los datos y que debe ser representativo de esta” tal como lo señala Hernández et al. (2014, pág. 173) y considerándose que la población es la referida en el apartado anterior, denominado “Definición y Caracterización de la Población de Estudio”, se tiene que la muestra se circunscribe al conjunto de certificados de cesión emitidos por aquellos partidos políticos que – como resultado de su participación en los procesos electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018, según corresponda– lograron alcanzar el derecho a optar por los recursos de la contribución estatal, en razón de haber superado el umbral del cuatro por ciento de los votos válidamente emitidos (4%) establecido en la legislación vigente.

En este contexto, a efectos del acopio de información de relevancia para la presente investigación, se consultará a los siguientes profesionales con amplio conocimiento sobre los certificados de cesión:

- a) Dos académicos de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
- b) Dos funcionarios del área crediticia y de riesgo de entidades privadas del sistema bancario nacional que hayan participado en el análisis de créditos en los que los certificados de cesión han sido utilizados como garantía.
- c) Dos investigadores del Programa Estado de la Nación que hayan analizado el tema del financiamiento partidario.
- d) Dos funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones que en el desarrollo de su función se relacionen con lo correspondiente a ese instrumento financiero.

1.4.4 Recopilación de los Datos

Por tratarse de una investigación con enfoque mixto se toman en cuenta para la recolección de datos, algunos métodos que permiten ser codificados numéricamente y analizados como texto, según recomendación brindada por Hernández et al. (2014, pág. 569), entre los que se encuentran los siguientes:

Documentos y registros. Este método para la recolección de datos permitirá conocer los antecedentes y entender el fenómeno central del estudio. Se ha seleccionado en virtud de lo indicado por Hernández et al. en el sentido de que “pueden ser consultados en cualquier momento y ser analizados cuantas veces sea preciso” (2014, pág. 417).

Por lo anterior, se analizará normativa electoral, jurisprudencia, sentencias judiciales, resoluciones, registros financieros emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones y otros documentos que se consideren pertinentes para el alcance de los objetivos del proceso investigativo. Además, se precisarán las distintas actividades o pasos que deben cumplirse en el proceso que siguen los certificados de cesión como fuente de financiamiento partidario.

Entrevistas semiestructuradas. De acuerdo con Hernández et al. (2014, pág. 403), estas “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información”, lo cual resulta de gran utilidad en la presente investigación, sobre todo por la naturaleza del estudio que aborda el uso de un instrumento financiero que únicamente se utiliza en Costa Rica y solo tiene aplicación en el ámbito electoral. En este contexto, las entrevistas se aplicarán a las referidas personas con amplio conocimiento respecto del uso de los certificados de cesión, tanto desde la perspectiva académica, el ámbito laboral electoral y financiero. En este sentido, desde el ámbito laboral electoral se estima oportuno aplicar las entrevista al secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), del Tribunal Supremo de Elecciones a un exmagistrado, un letrado de la Presidencia, el encargado del Área de Fiscalización Investigativa y una profesional asistente en derecho; desde la perspectiva académica al coordinador de la Unidad de Opinión Pública del Centro de Investigación y de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, quien a su vez se desempeña como investigador del Programa Estado

de la Nación y a un catedrático de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y del ámbito financiero a un gerente de riesgos de una entidad privada.

Para efectos del análisis e interpretación de la información correspondiente al estudio que habrá de desarrollarse, se considerará lo planteado por Hernández et al. (2014, pág. 574) en términos de que “en los métodos mixtos el investigador confía en los procedimientos estandarizados y cuantitativos (estadística descriptiva e inferencial), así como en los cualitativos (codificación y evaluación temática), además de análisis combinados”.

La selección de las técnicas y el modelo de análisis de esta investigación se encuentra orientada a la identificación de indicadores para el análisis de los datos originales, o bien, de aquellos que pueden requerir su transformación. En línea con lo expuesto, seguidamente se muestran los indicadores y fuentes de información a considerar como resultado de las variables que serán analizadas:

Tabla 2*Análisis e Interpretación de la Información*

Objetivo General	Objetivos Específicos	Variables Independientes	Variables dependientes	Indicadores	Instrumentos	Fuentes
Analizar el uso de los certificados de cesión a la luz de lo previsto en la normativa electoral, para la determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica.	Comparar los diferentes usos que admite la legislación electoral costarricense para los certificados de cesión como fuente de financiamiento partidario de los procesos electorales presidenciales	Certificados de cesión	Medio pago Garantía Venta de certificados de cesión	Gastos justificables Operaciones de crédito Personas facultadas	Documentos y registros Lista de observación de procesos	Jurisprudencia, normativa electoral, resoluciones, registros financieros, informes técnicos sobre liquidaciones de gastos, contratos de crédito y contratos de fideicomiso.
	Evaluar la incidencia en el valor de los certificados de cesión originada en los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos.	Valor de los certificados de cesión	Encuestas de carácter político-electoral Fuerza electoral Proceso de comprobación de gastos	Percepción de valor Monto máximo del derecho a la contribución estatal Reembolso aprobado	Documentos y registros Entrevista semiestructurada	Jurisprudencia, normativa electoral, resoluciones, registros financieros, informes técnicos sobre liquidaciones de gastos, y encuestas electorales de entidades o instituciones acreditadas para tales fines. Personas conectoras del uso de los certificados de cesión.
	Reseñar el financiamiento partidario irregular relacionado con el uso de certificados de cesión, según hechos probados, considerandos y parte dispositiva.	Financiamiento político	Hechos probados Considerandos Parte dispositiva	Hechos controvertidos Ordenamiento jurídico Sentencia condenatoria	Documentos y registros Entrevista semiestructurada	Jurisprudencia, normativa y sentencias judiciales.

Fuente. Elaborada por el equipo investigador.

Alcances y Limitaciones. Se determinan a partir del planteamiento de las variables e indicadores, así como del proceso de recolección y análisis de la información.

Tabla 3

Alcances y Limitaciones

Variables Independientes	Variables dependientes	Indicadores	Alcances	Limitaciones
Certificados de cesión	Medio pago	Gastos justificables	Se abordará el tipo y cuantía de los gastos partidarios que fueron objeto del proceso de comprobación desarrollado por el Tribunal Supremo de Elecciones, para los cuales se utilizó la figura del certificado de cesión como medio de pago.	El trabajo de investigación aborda únicamente tres periodos electorales presidenciales específicos, a saber 2010, 2014 y 2018, y se limita en cada uno de esos procesos al bloque de legalidad imperante para efectos del uso de la figura de los certificados de cesión. Además, la información se circunscribe al análisis de la información de naturaleza pública disponible en el Tribunal Supremo de Elecciones.
	Garantía	Operaciones de crédito	Se indicarán las operaciones de créditos y la respectiva cuantía en que los certificados de cesión fueron utilizados por los partidos políticos como garantía.	
	Venta de certificados de cesión	Personas facultadas	Se conocerán las personas facultadas para la adquisición de certificados de cesión mediante venta.	
Valor de los certificados de cesión	Encuestas de carácter político-electoral	Percepción de valor	Se evidenciará la incidencia reflejada en el valor de los certificados de cesión como resultado de algunas encuestas de carácter político-electoral.	El trabajo de investigación refiere solamente a tres periodos electorales presidenciales específicos, a saber 2010, 2014 y 2018, y se limita en cada uno de esos procesos al bloque de legalidad imperante para efectos del uso de la figura de los certificados de cesión. Además, la información se circunscribe al análisis de la información de naturaleza pública disponible en el Tribunal Supremo de Elecciones y a los resultados de las entrevistas que se aplicarán a algunos académicos y funcionarios electorales conocedores del uso de los certificados de cesión.
	Fuerza electoral	Monto máximo del derecho a la contribución estatal	Se dará a conocer el valor máximo de los certificados de cesión derivado de la fuerza electoral alcanzada por cada partido político el primer domingo de febrero. Se evidenciará el valor definitivo del certificado de cesión una vez emitida la correspondiente resolución por parte del Tribunal Supremo de Elecciones respecto del resultado del proceso de comprobación de gastos.	
	Proceso de comprobación de gastos	Reembolso aprobado		
Financiamiento político	Hechos probados	Hechos controvertidos		En el caso de la presente variable independiente de este trabajo de investigación se abordan las dos únicas sentencias judiciales condenatorias en firme que se han emitido en la historia de Costa Rica, relacionadas con el uso de certificados de cesión. Ambas sentencias constituyen información de naturaleza pública. Así como, a entrevistas que se aplicarán a personas conocedores del uso de los certificados de cesión.
	Considerandos	Ordenamiento jurídico	Se detallarán los principales hechos probados, considerandos y parte dispositiva referidos en las dos sentencias judiciales en firme que dan cuenta del uso irregular de la figura de los certificados de cesión.	
	Parte dispositiva	Sentencia condenatoria		

Fuente. Elaborada por el equipo investigador.

Los aspectos metodológicos descritos en este capítulo orientarán la investigación para la aplicación de métodos, técnicas e instrumentos para la obtención de datos válidos y confiables que permitan analizar e interpretar la información para la obtención de resultados que den respuesta a la interrogante de estudio.

En el caso específico del presente trabajo de investigación, tal orientación representará el soporte metodológico para un tema que deviene relevante, especialmente en un contexto en el que las finanzas públicas costarricenses –como se indica en este capítulo– se encuentran en un estado especialmente crítico, ante lo cual resulta pertinente y actual adentrarse en el conocimiento de los certificados de cesión como instrumento financiero que permite a los partidos políticos ceder el eventual derecho a la contribución estatal. Al respecto, considérese que tal aporte se cubre, consecuentemente, con recursos de naturaleza pública por un equivalente de hasta el 0.19% del Producto Interno Bruto (PIB) del año tras anterior a las elecciones presidenciales, porcentaje que, para el caso de los procesos electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018, alcanzó la suma de ¢17,174 millones, ¢18,149 millones y ¢25,029 millones, en ese orden.

Capítulo II. Marco de Referencia

Marco de Referencia

Este capítulo aborda lo correspondiente a las generalidades del Tribunal Supremo de Elecciones, en su condición de órgano constitucional al que le corresponde, entre otras atribuciones, según se establece en el artículo 12 del Código Electoral [CE] de la Ley 8765 (2009) efectuar la declaratoria definitiva del resultado de las elecciones que estén bajo su responsabilidad, así como hacer cumplir las normas relativas a la contribución estatal, asuntos de los que se derivan los principales insumos que determinan el valor de los certificados de cesión.

Además, se desarrolla de manera específica lo referente a la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos y su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, como instancias administrativas internas de ese Órgano Electoral que tienen, en el marco de sus competencias, relación directa con el tema analizado en el presente trabajo de investigación.

2.1 Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)

Tal como lo indica Castro et al. (2018), el primer antecedente de lo que hoy es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) está dado en la ley de elecciones de 1925, mediante la cual tuvo lugar la creación del Consejo Nacional Electoral. Más adelante, el 7 marzo de 1946, con la Ley No. 500 se crea el Tribunal Nacional Electoral. Estos mismos autores señalan que:

El Tribunal Nacional Electoral cambia su nombre a Tribunal Supremo de Elecciones por decreto 171 del 14 de setiembre de 1948, publicado en La Gaceta No. 211 del 18 de setiembre del mismo año... La Asamblea Nacional Constituyente emitió la actual Constitución Política el 7 de noviembre de 1949, la cual le otorga independencia en las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones. (2018, pág. 11)

La creación del TSE con autonomía y fondos suficientes para funcionar se completó con la emisión de otro código electoral en diciembre de 1952, según lo manifiesta Obregón (2000, pág. 347).

Tal como lo establece el artículo 99 de nuestra Carta Magna (1949) “La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido.”

Por otra parte, de particular importancia para el presente trabajo de investigación, se tienen las siguientes funciones previstas en el artículo 102 constitucional:

7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa...

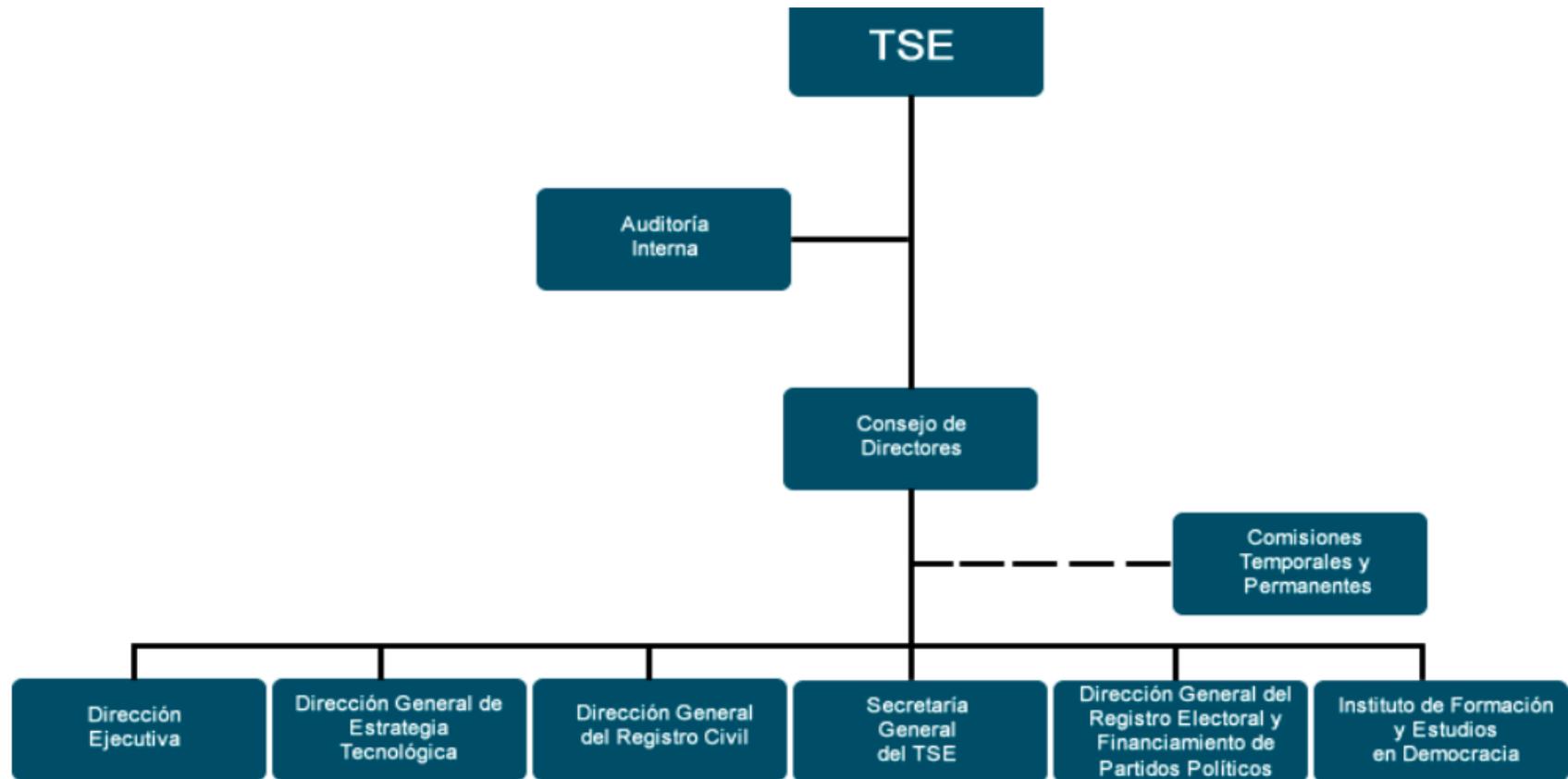
8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior. (Constitución Política de la República de Costa Rica [Const], 1949)

A lo anterior se suma la función asignada al Tribunal Supremo de Elecciones en el artículo 103 del Código Electoral (2009), en términos de que “Corresponde al TSE evaluar las liquidaciones que se les presente y ordenar el pago de los gastos de los partidos políticos comprendidos en la contribución estatal”.

Con la promulgación del nuevo Código Electoral, Ley No. 8765, publicado en la Gaceta No. 171 del 2 de setiembre de 2009, se producen modificaciones en la estructura orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, en virtud de la creación de nuevas dependencias y la reestructuración de unidades ya existentes, entre las que se encuentra la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, según se muestra en la figura siguiente:

Figura 2

Organigrama del Tribunal Supremo de Elecciones



Fuente. Tribunal Supremos de Elecciones (s.f.)

Según se indica, esa Dirección General y su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, constituyen las instancias administrativas internas del TSE que intervienen en los procesos que guardan relación con los certificados de cesión y de las cuales resulta necesario hacer referencia específica seguidamente.

2.1.1 Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos

El referido Código Electoral, Ley No. 8765, en sus artículos 4 inciso b), 26, 27 y 28, crea y asigna las competencias del Registro Electoral, bajo la dependencia directa del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Por otra parte, los numerales 106, 115 y 296 de ese mismo Código atribuyen distintas responsabilidades a la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos.

Tal como se tiene de lo señalado en el Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (2012, pág. 1) “mediante acuerdo de la sesión ordinaria No. 89-2009 del 8 de setiembre de 2009, el TSE aprobó la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.”

De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento de previa cita, esa instancia constituye el superior jerárquico del Registro Electoral en el cumplimiento de las funciones que le son asignadas en el artículo 28 del Código precitado; asimismo, le corresponden las responsabilidades que ese Código prevé en los numerales 106, 115 y 296, como propias de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos.

Al respecto, dicho Reglamento, en ese mismo artículo, establece lo siguiente para la referida Dirección General:

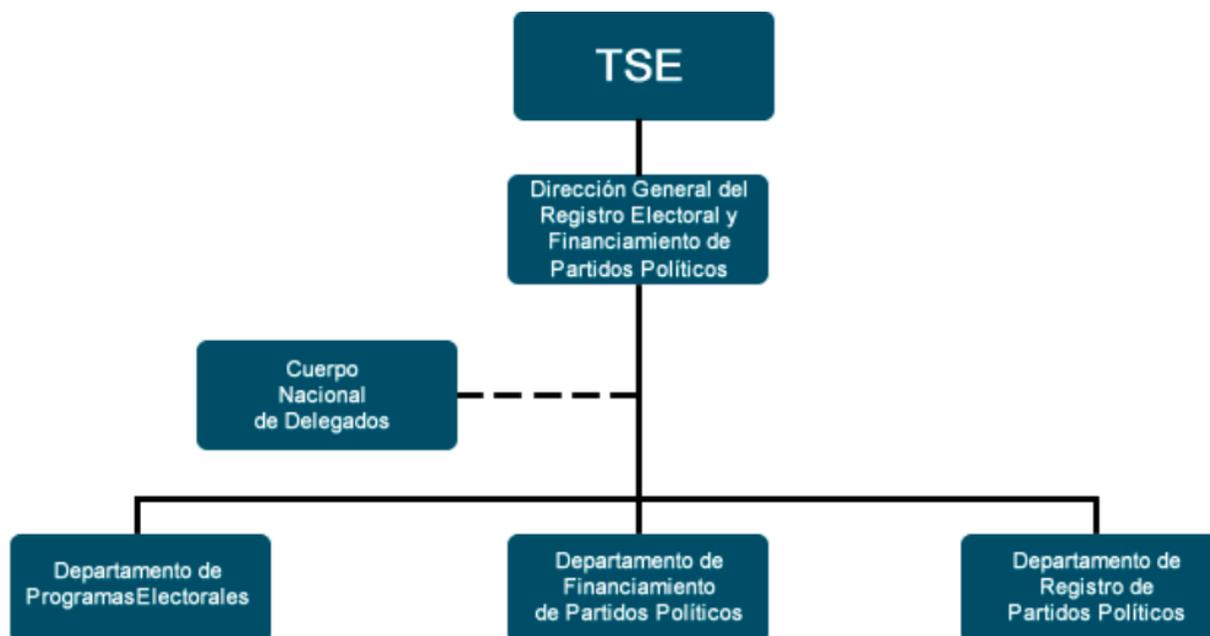
En tal condición le compete resolver, en primera instancia, las gestiones y procedimientos relativos al registro de partidos políticos, la inscripción de candidaturas, el financiamiento de partidos políticos, la inscripción de empresas, institutos, universidades u otras organizaciones dedicados a la realización de encuestas de carácter político-electoral, la sanción de faltas electorales y cualquier otro propio de su competencia. En contra de lo resuelto por la Dirección cabrán los recursos de revocatoria y apelación, este último ante el TSE. (2012, pág. 2)

La referida Dirección General está conformada por los departamentos de Financiamiento de Partidos Políticos, Programas Electorales y de Registro de Partidos Políticos. Además, funge

como enlace entre el TSE y el Cuerpo Nacional de Delegados, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura 3

Organigrama de la Dirección del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos



Fuente. Tribunal Supremos de Elecciones (s.f.).

Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos. A manera de antecedente, resulta oportuno indicar que, tal como consta en el artículo octavo del acta No. 65-2009, correspondiente a la sesión ordinaria celebrada por el Tribunal Supremo de Elecciones del 7 de julio de 2009, se dispuso aprobar la creación de la Oficina de Financiamiento de Partidos Políticos, adscrita a la Coordinación de Programas Electorales. Por su parte, en el apartado c) del artículo cuarto del acta No. 89-2009 de la sesión ordinaria celebrada el 8 de setiembre de 2009 por ese Tribunal, se aprueba la nueva estructura administrativa que regiría para el Registro Electoral y se establece, en lo que corresponde al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, lo siguiente:

Tendrá como tarea principal apoyar al Director General en cuanto a llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos (artículo 28, d) y lo estipulado

en los demás artículos relativos a esta materia del Código Electoral). Conforme a lo previsto en la Ley de Presupuesto vigente, estará integrado por un Ejecutivo de Área, dos Profesionales Especializados, dos Profesionales de Gestión y un Coordinador de Gestión, para un total de 6 puestos. (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2009)

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del precitado Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (2012), ese Departamento tiene asignadas las funciones relativas a la fiscalización de las contribuciones que reciben las diferentes agrupaciones políticas tanto del aporte estatal como del privado, la revisión de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos, la realización de los análisis de los informes financieros que presentan periódicamente los partidos políticos, la atención de las denuncias y desarrollo de los estudios de rigor en materia de financiamiento político, la elaboración de informes técnicos para la Dirección respecto de los procesos de liquidación de gastos de los partidos políticos, el desarrollo de auditorías a los partidos políticos, la comunicación a la Dirección General de cualquier anomalía presente en las liquidaciones de gastos u otra información financiera presentada por los partidos políticos, la realización de los cálculos necesarios para establecer el monto del aporte estatal que corresponde a los partidos políticos, y el desarrollo de estudios especiales relacionados con los ingresos y gastos de los partidos políticos.

A efectos de atender las funciones antes indicadas, el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos presenta la estructura organizativa que se muestra en la figura siguiente:

Figura 4

Organigrama del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos



Fuente. Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (2019)

2.2 Aspectos legales que permean el tema de estudio

El abordaje de los certificados de cesión como tema de estudio debe considerar –necesariamente– las fuentes del ordenamiento jurídico electoral costarricense. En este sentido, el presente trabajo de investigación se ve permeado principalmente por las siguientes fuentes escritas:

- a) La Constitución Política.
- b) El Código Electoral, Ley No. 8765.
- c) El Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, emitido mediante Decreto No. 17-2009, correspondiente al acuerdo tomado por el Tribunal Supremo de Elecciones en sesión ordinaria No. 105-2009 del 15 de octubre de 2009.
- d) Los estatutos de los partidos políticos debidamente inscritos a escala nacional y provincial.
- e) Directriz No. 101-DGRE-2013 emitida por la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

Adicionalmente, se ve regulado por las líneas jurisprudenciales del Tribunal Supremo de Elecciones y, supletoriamente, por las de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Como parte de esta última, resulta de especial interés lo dispuesto en la Resolución No. 2013-015343 del 20 de noviembre de 2013 emitida por ese órgano judicial.

En este contexto, en lo concerniente al presente estudio, reviste particular relevancia lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Política de Costa Rica (1949), en virtud de que insta la obligación vigente del Estado costarricense de contribuir a sufragar los gastos de los partidos políticos, para lo cual deben observarse las disposiciones que ese mismo numeral estipula. Es precisamente lo normado en dicho artículo constitucional, lo que da lugar a la denominada contribución o aporte estatal, usualmente conocida como deuda política.

En lo que corresponde al actual Código Electoral (2009), el tema se ve permeado básicamente por lo previsto en su capítulo VI, el cual norma lo relativo al régimen económico de los partidos políticos y que, de manera específica, contempla en su sección IV lo relacionado con la cesión de derechos de la contribución estatal. En esa sección se encuentra regulada la referida cesión, las prohibiciones atinentes, la liquidación de estos bonos, su publicidad y lo que atañe a su emisión.

Por su parte, el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (2009), desarrolla con mayor especificidad –en términos normativos– lo establecido en el Código de cita. De especial interés respecto de lo establecido en dicho cuerpo reglamentario resulta lo correspondiente a la determinación del aporte estatal, la cesión del derecho de contribución estatal, las operaciones crediticias garantizadas con certificados, la distribución del aporte estatal para las elecciones presidenciales, las liquidaciones de gastos de los partidos políticos, medios de pago admitidos para el reconocimiento con cargo a la contribución estatal, a los partidos políticos, pagos mediante certificados, la evaluación de las liquidaciones de gastos del proceso electoral presidencial, la resolución sobre la aprobación o rechazo de los gastos liquidados, la entrega del aporte estatal, el procedimiento en caso de que se advierta la comisión de faltas o delitos, así como los anexos 1 y 2 del referido reglamento.

Respecto de los estatutos de los partidos políticos, los cuales representan su ordenamiento fundamental interno, resulta de relevancia –a la luz de lo previsto en el artículo 52 inciso p) del Código Electoral (2009)– la forma o porcentaje en la que se distribuye el aporte estatal en el periodo

electoral y no electoral, determinación que tiene incidencia en el valor que en definitiva adquieren los certificados de cesión.

Lo anterior, únicamente para el caso de aquellas agrupaciones políticas que alcanzaron el derecho a optar por los recursos de la contribución estatal con motivo de su participación en los procesos electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018, según corresponda.

Asimismo, interesa lo resuelto por la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos en la referida directriz No. 101-DGRE-2013 de las dieciséis horas del veintiuno de noviembre de dos mil trece, en tanto recoge lo dispuesto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la resolución No. 2013-015343 del expediente 12-017159-0007-CO, en razón de que fijó –a partir del momento en que se emitió tal resolución– limitaciones al uso de los certificados de cesión respecto de aquel que se les daba antes de esa fecha, estableciendo, en lo esencial, que esos instrumentos financieros son constitucionales en el tanto cumplan con las condiciones generales que prevé dicha fuente escrita.

A su vez, resulta esencial considerar, como se indicó, lo regulado por las líneas jurisprudenciales del Tribunal Supremo de Elecciones acerca del precitado instrumento financiero al que refiere el presente trabajo de investigación, emitidas al tenor de lo establecido en el artículo 12, incisos c) y d), del Código Electoral (2009) vigente.

Las generalidades expuestas en relación con el Tribunal Supremo de Elecciones, su Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos y su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, sumadas al recorrido realizado acerca de los aspectos legales en los que se enmarca el presente estudio, brindan al lector un contexto que propicia una mejor comprensión de los asuntos abordados en los capítulos subsiguientes.

Capítulo III. Marco Teórico

Marco Teórico

Este capítulo contempla la teoría específica que sirve de marco orientador de la presente investigación y que observa en su desarrollo el modelo de análisis diseñado para este estudio. En consonancia con ello, se conceptualizan las tres variables independientes identificadas a partir de los objetivos específicos planteados.

En este contexto, el lector encontrará, en ese orden, el sustento teórico referente a los certificados de cesión, su valor económico y el financiamiento político, así como sus variables dependientes e indicadores relacionados; lo anterior, en aras de propiciar su óptima comprensión.

3.1 Certificados de Cesión

Como se ha indicado en el presente estudio, una de las formas usuales de financiamiento que utilizan los partidos políticos costarricenses en las campañas presidenciales es la cesión de su eventual derecho a la contribución estatal, la cual se concreta mediante instrumentos financieros que la normativa electoral denomina “*certificados de cesión*”, mismos que constituyen el eje central del presente trabajo de investigación.

En virtud de ello y dada la necesidad de propiciar la correcta comprensión de tales instrumentos, deviene medular retomar –como punto de partida– lo previsto en el artículo 96 de la Constitución Política (1949) en términos de que “El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos”. Por su parte, en consonancia con tal previsión constitucional, el artículo 89 del Código Electoral de la Ley 8765 (2009) estipula respecto del aporte estatal, lo siguiente:

De conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política, el Estado contribuirá a sufragar los gastos en que incurran los partidos políticos en los procesos electorales para las elecciones para la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y las diputaciones a la Asamblea Legislativa, así como satisfacer las necesidades de capacitación y organización política en periodo electoral y no electoral.

Considérese que tal contribución, según lo desarrollado por el Tribunal Supremo de Elecciones por resolución 2887-E8-2008 “constituye un factor crucial de equidad en la justa electoral, pues brinda apoyo económico a los partidos en los gastos electorales o permanentes para garantizar los principios de libertad de participación e igualdad de condiciones” (2008).

Respecto de tal aporte estatal, reviste particular importancia lo establecido en el artículo 115 del Código Electoral (2009), en cuanto a que “los partidos políticos por medio de su comité ejecutivo superior, podrán ceder, total o parcialmente, los montos de la contribución estatal fijada en el artículo 96 de la Constitución Política a las que tengan derecho”.

Luego del breve recorrido efectuado sobre el contexto normativo y jurisprudencial de interés, resulta posible adentrarse –de manera específica– en lo correspondiente a los instrumentos objeto de estudio, para lo cual es oportuno considerar lo señalado por el Tribunal Supremo de Elecciones en su resolución No. 2141-E8-2011, en términos de que:

Como parte de los instrumentos que la normativa pone a disposición de los partidos para hacer uso del aporte estatal, los “certificados de cesión” ... son un mecanismo al que pueden recurrir para financiar anticipadamente su actividad política “cediendo”, total o parcialmente y antes de que se verifiquen las elecciones, los montos de financiamiento público a que eventualmente tendrán derecho los partidos. (2011)

Lo anterior en el entendido de que, según lo expone el Órgano Electoral en su resolución No. 6791-E8-2017, “el certificado formaliza la cesión del derecho eventual a la contribución estatal por parte del partido -cedente- a otro sujeto -cesionario-. De manera que el título no contiene en sí mismo un derecho autónomo o cierto” a la contribución estatal (dicho de otra manera, representa una expectativa de derecho) y que tal cesión, como lo indica Sobrado (2011, pág. 232), tiene lugar “como fórmula financiera para obtener anticipadamente recursos privados para atender sus gastos ordinarios o de campaña”.

Otro aspecto que resulta importante considerar en torno a la figura de los instrumentos financieros de cita, refiere a que –a la luz de lo establecido en el artículo 115 precitado– las cesiones del eventual derecho de contribución estatal:

Deberán efectuarse por medio de certificados de un valor o de varios valores cambiables en la Tesorería Nacional, por los bonos que el Estado emita para pagar la contribución política. Dichos certificados indicarán el monto total de la emisión... Cuando existan varias emisiones, cada una incluirá el número de serie que le corresponde, su monto y el de las anteriores. Para el pago, la primera emisión tendrá preferencia sobre la segunda y así sucesivamente hasta la última emisión” (Código Electoral [CE] de la Ley 8765, 2009).

Para efectos de la cesión de derechos resulta de especial interés el artículo 116 de la normativa referida que establece la prohibición para adquirir certificados de cesión, en el sentido de que:

Ninguna persona, física o jurídica, extranjera podrá adquirir certificados emitidos por los partidos políticos en calidad de cesión de derechos eventuales, ni realizar otras operaciones financieras relacionadas con los partidos políticos. Se prohíbe a los partidos políticos aceptar o recibir por este concepto, directa o indirectamente, de esas mismas personas cualquier aporte. (Código Electoral [CE] de la Ley 8765, 2009)

En este sentido, el Tribunal Supremo de Elecciones mediante resolución 4250-E8-2009 interpreta que “la prohibición para adquirir certificados de cesión únicamente aplica para las personas extranjeras, sean físicas o jurídicas, no así para las personas jurídicas nacionales” (2009).

Esta interpretación a la normativa electoral, según lo señala Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución No. 2013-015343, generaba debilidades y desnaturalizaba los principios que rigen el financiamiento de campañas electorales, en el entendido de que los partidos políticos podían ofrecer certificados de cesión a personas jurídicas nacionales, lo cual no impedía que “una persona física extranjera formara parte de una persona jurídica nacional a la que un partido político le ‘venda’ certificados de cesión de una serie que al final no logre retorno” (2013, pág. 84), con lo cual se podía obtener donaciones de personas jurídicas extranjeras, que según la resolución de la Sala Constitucional “violentan los principios constitucionales que sustentan la prohibición de donaciones de extranjeros a los partidos políticos” (2013, pág. 84).

Esta situación cambia a partir de la delimitación que hace la Sala Constitucional –mediante la resolución de precitada– en la que indica que “la cesión de derechos únicamente puede realizarse entre personas físicas nacionales, a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional y de los medios de comunicación colectiva” (2013, pág. 107).

Por otra parte, una precisión necesaria acerca de estos instrumentos financieros versa sobre la diferencia entre los certificados de cesión y los bonos de contribución del Estado, pues de forma errónea y constante las personas usuarias utilizan de forma genérica “bonos” para referirse a los certificados de cesión.

Al respecto, considérese que los certificados, tal como se ha indicado, son emitidos por los partidos políticos y están regulados por lo estipulado en la Sección VI del Código Electoral, en

tanto que los bonos de cita son emitidos por el Poder Ejecutivo y se encuentran reglados en la Sección V de ese mismo cuerpo normativo. Asimismo, una diferencia importante es que los certificados de cesión contienen un valor futuro e incierto, mientras que el bono ha adquirido total o parcialmente su valor nominal en proporción a la fuerza electoral del partido político.

Finalmente, a efectos de abordar las variables dependientes relacionadas –en lo que refiere al desarrollo del presente estudio– con los certificados de cesión, así como sus respectivos indicadores, se estima oportuno hacer notar que la normativa electoral prevé que tales instrumentos financieros puedan ser utilizados como forma de pago de una obligación (medio de pago) o respaldo de un crédito (garantía), o bien, transarse directamente (venta), todo ello dentro de los límites fijados mediante la citada resolución No. 2013-015343 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

3.1.1 Medio de Pago

Respecto del uso de los certificados de cesión como *medio de pago*, la legislación electoral costarricense establece, específicamente en el artículo 68 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus reformas (2009), que:

Los partidos políticos podrán cancelar gastos por concepto de adquisición de bienes o servicios, excepto salarios, mediante certificados de cesión de su eventual derecho a la contribución estatal, emitidos de conformidad con lo dispuesto por el Código Electoral y las regulaciones dictadas por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Por su parte, el Órgano Electoral en su resolución No. 2141-E8-2011, señala que esos títulos constituyen:

medios de pago que sus adquirentes optan por recibir como contraprestación satisfactoria, con total eficacia y validez, no condicionada a situación ulterior alguna. La aceptación pura y simple del certificado constituye una manifestación de voluntad que tiene como efecto jurídico la extinción total de las obligaciones contractuales asumidas por el partido en el negocio de naturaleza patrimonial que dio origen a esa entrega. (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2011)

Considérese que, en consonancia con lo anterior, el Tribunal Supremo de Elecciones en su resolución No. 4555-E8-2010 dispuso que “Los certificados de cesión adquiridos por terceros que,

tras las votaciones, resulten con un contenido dinerario menor a su valor nominal, no pueden ser asumidos como pasivos por el partido político emisor” (2010).

La correcta delimitación del uso de los certificados de cesión como *medio de pago* hace necesario considerar, adicionalmente, lo dispuesto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución No. 2013-015343, en términos de que “la cesión de bonos solo puede realizar [sic] a personas físicas, nunca a personas jurídicas y, mucho menos, a personas extranjeras, sean estas físicas y jurídicas” (2013, pág. 66).

Agrega la Sala Constitucional que “el Derecho de la Constitución y la normativa legal vigente hace posible que también se puedan ceder estos bonos a los banco [sic] del Sistema Bancario Nacional y a los medios de comunicación colectiva” (2013, pág. 67).

Tal planteamiento del citado Órgano Constitucional es recogido en la directriz No. 101-DGRE-2013 emitida por la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, en la que señala que “se infiere claramente que la Magistratura Constitucional ha querido establecer limitaciones al uso de los certificados de cesión del derecho de la contribución estatal por parte de los partidos políticos, entendiendo que éstos resultan constitucionales y así lo serán en el tanto cumplan con ciertas condiciones generales” (2013).

Así las cosas, la utilización de los instrumentos financieros en mención como *medio de pago* es válida en tanto su transmisión como contraprestación satisfactoria tenga lugar a favor de personas físicas nacionales, medios de comunicación colectiva o bancos del Sistema Bancario Nacional.

De manera asociada a los certificados de cesión como *medio de pago*, es menester profundizar sobre los gastos justificables, básicamente en lo que versa sobre su conceptualización y naturaleza.

Gastos justificables. Respecto de este concepto debe entenderse justificables, a la luz de lo previsto en el artículo 92 del Código Electoral de la Ley 8765 (2009) y en lo que atañe a certificados de cesión, aquellos “gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener derecho a la contribución estatal”. A efectos de propiciar una óptima comprensión sobre este particular, el concepto refiere a los gastos de naturaleza electoral, así como de capacitación y organización política, en que incurren los partidos por su participación en la respectiva campaña presidencial, específicamente aquellos que se generan a partir de la fecha de la convocatoria y hasta

cuarenta y cinco días naturales después de efectuada la elección, lapso que se ve ampliado cuando tiene lugar una segunda ronda electoral –solo para los partidos que en esta participen– por una cantidad igual de días naturales contados a partir del día de la respectiva elección.

Una mayor profundización sobre este tópico, conlleva a explicar que los gastos justificables en proceso electoral, mismos que –salvo los salarios y en tanto se enmarquen dentro de lo resuelto por la Sala Constitucional en la referida resolución No. 2013-015343 del 20 de noviembre de 2013– se encuentran descritos en los artículos 93 y 94 del Código Electoral (2009), corresponden a organización política, capacitación, divulgación, y censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión, así como a propaganda, producción y distribución de cualquier signo externo que el partido utilice en sus actividades, manifestaciones, desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos, actividades de carácter público en sitios privados y todo gasto operativo, técnico, funcional y administrativo, dirigido a la preparación y ejecución de las actividades necesarias para la participación en el proceso electoral.

En detalle, la clasificación de los gastos justificables y sus definiciones, según se muestra en la Tabla y Manual de Cuentas del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, es la siguiente:

Tabla 4

Clasificación de gastos justificables

Cuenta	Descripción
90. Gastos de Organización, Operacional, Técnico, Funcional, Administrativo, de Dirección y Censo:	
90-0700 Servicios Especiales	Se carga con las sumas para retribuir los servicios que no sean de índole profesional ni técnico, que prestan aquellas personas que no aparecen en planillas de sueldos fijos, por estar contratadas para trabajos especiales o temporales, cuyo plazo sea menor a un año.
90-1100 Viáticos	Se carga con gastos de alimentación y hospedaje, en que incurran los funcionarios y representantes del partido político, cuando tienen que ausentarse del lugar de su trabajo
90-1200 Transportes	Se carga con el costo de los servicios de transporte de personas o cosas, no efectuadas por el partido político con sus propios medios; tales como pasajes, fletes, excesos de equipaje, etc.
90-1300 Papelería y Útiles de Oficina	A esta cuenta se carga el costo de los implementos necesarios para el funcionamiento normal de las oficinas, como papelería en general, lápices, bolígrafos, engrapadoras, etc.

90-1400 Honorarios Profesionales	Se carga con el monto que profesionales y técnicos cobran al partido, por servicios prestados.
90-1500 Especies Fiscales y Derechos Legales	Cargo por concepto de timbres, papel sellado, derechos de registro, etc.
90-1600 Luz, Teléfono y Agua	Se carga con los gastos incurridos en instalación y servicio de teléfonos, consumo de energía eléctrica y agua.
90-1700 Gastos de Representación	Se carga con los gastos por compromisos que contraen exclusivamente los miembros del Comité Ejecutivo Nacional o Provincial del partido político, según se trate, en los que se incurre con el propósito de brindar atención oficial a instituciones o personas ajenas al partido.
90-1800 Comunicaciones	Registra el pago por servicios de correo, fax e internet.
90-1900 Suscripciones	Cargo por el gasto ocasionado por suscripción en periódicos, revistas, etc., de interés general para el partido.
90-2000 Publicaciones y Avisos	Incluye aquellos gastos ocasionados por publicaciones en periódicos, revistas, radio, televisión y que corresponden a actividades permanentes del partido político. No debe confundirse con propaganda.
90-2100 Descuento sobre Bonos	Se carga con el gasto financiero en que incurre el partido político, debido a la diferencia entre el valor nominal del bono y el precio por el cual éste fue vendido.
90-2200 Comisiones Pagadas	Se carga con los gastos por comisiones ocasionados en servicios bancarios y comerciales.
90-2300 Intereses Pagados	Se carga esta cuenta con el monto de los intereses pagados.
90-2400 Mantenimiento y Reparación Equipo	Se carga con los gastos necesarios para mantener en buenas condiciones de servicio los activos pertenecientes al partido político. También, en caso de alquiler de vehículos, se reconocerán los gastos mínimos para su buen funcionamiento, como el lavado y reparación de llantas, previa demostración de esos alquileres. Todos estos gastos no deben significar aumento al valor de los bienes.
90-2500 Arrendamientos	Se carga con la retribución por el uso de bienes muebles o inmuebles y equipos que no pertenecen al partido político.
90-2600 Combustibles y Lubricantes	Se carga con el gasto por materiales y sustancias usadas para la lubricación y combustión de vehículos, tales como gasolina, aceites, diesel, lubricantes, etc.

90-2800 Depreciaciones Activos	Esta cuenta se carga con el gasto por depreciación de los bienes no fungibles propiedad del partido político, y de acuerdo con los porcentajes establecidos por la Dirección General de Tributación. Se acreditan las cuentas de Depreciación Acumulada.
90-2900 Enseres de Aseo e Higiene	Se carga esta cuenta con los útiles y materiales de limpieza, tales como escobas, plumeros, cepillos, papel higiénico, jabón, etc.
90-3000 Instalación de Clubes	Se carga esta cuenta con los gastos por acondicionamiento y arreglos menores a los locales alquilados por el partido, donde se ubican los respectivos clubes.
90-3200 Material Fotográfico	Se carga con aquellos gastos referentes a material y revelado e impresión fotográfica; rollos de películas, papel, flash, baterías, líquidos especiales y revelado.
90-3300 Integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones y plazas públicas	Se carga con aquellos gastos que sean indispensables para la integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones, desfiles y plazas públicas efectuadas por la dirigencia del partido.
90-3400 Suministros para Equipo de Cómputo	Se carga con el costo de los suministros y materiales (discos compactos, dispositivos de almacenamiento externo, tinta o tóner para impresora, papel para impresoras y otros) que adquiere el partido para el funcionamiento del equipo de cómputo que utilice en sus actividades político-electorales.
90-3500 Signos Externos	Comprende todo gasto destinado a la elaboración o adquisición de distintivos u otro tipo de artículos, cuyo diseño o características visuales son afines al partido político, tales como calcomanías, camisetas, gorras y banderas, entre otros.
90-3600 Divulgación	Comprende todo gasto destinado a sufragar actividades por medio de las cuales los partidos políticos divulgan su ideología, propuestas, participación democrática, cultura política, procesos internos de participación y acontecer nacional. Incluye los gastos que se generen en diseñar, producir y difundir todo tipo de material que sirva como herramienta de comunicación. No debe confundirse con propaganda política.
90-3700 Actividades para el Fortalecimiento de la Estructura Interna	Comprende todos aquellos gastos del partido necesarios para la realización de actividades connaturales a su propia existencia, tales como: aniversarios, congresos ideológicos, entre otros; en las que se fomente la participación de militantes y simpatizantes con el fin de fortalecer su estructura interna, salvo que, de alguna forma, la actividad sea contraria al ordenamiento legal.
91. Gastos de Propaganda	Se carga con el monto de los gastos que efectúan los partidos políticos para explicar su programa e impugnar el de sus contrarios, para hacer planteamientos de carácter ideológico, para informar sobre actividades políticas electorales y para examinar la conducta de los candidatos, que se proponen a través de la prensa escrita, la radio, el cine, televisión e internet; además los servicios artísticos para la elaboración de los anuncios, por servicios de grabación para la difusión por radio, servicio de audio y vídeo para cortos de televisión, páginas web y portales interactivos. También la preparación de folletos,

volantes, vallas y el uso de altoparlantes en reuniones, manifestaciones y desfiles debidamente autorizados, que se refieran a los conceptos aquí mencionados.

92. Gastos de Capacitación	Se carga con el monto de los gastos que se relacionan con la promoción de cursos, seminarios, encuentros académicos, programas de becas, etc., diferenciándose de aquellos que se refieren a las actividades específicas de formación o preparación de fiscales y miembros de juntas electorales durante el proceso electoral, que corresponden a gastos de organización.
-----------------------------------	---

Fuente. Adaptado del anexo No. 1 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus reformas.

3.1.2 Garantía

El uso de los certificados de cesión como *garantía* en operaciones crediticias debe hacerse público, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 del Código Electoral, en el sentido de que “Las operaciones en el Sistema Bancario Nacional, respaldadas con los certificados de cesión... deberán reportarse al TSE” (2009). En términos similares se hace referencia en el artículo 29 del Reglamento sobre el Financiamiento de Partidos Políticos, el cual agrega que la comunicación oficial sobre tales operaciones efectuadas por los partidos políticos debe contener, entre otra información, el “Detalle de los certificados ofrecidos en garantía” (2009).

Adicionalmente, el Tribunal Supremo de Elecciones en su resolución No. 6791-E8-2017 dispuso que:

Los partidos políticos, con el fin de obtener recursos para atender sus gastos electorales con motivo de la participación en la campaña electoral, pueden entregar certificados de cesión de derechos de contribución estatal en favor de las **entidades financieras no bancarias autorizadas por ley, cuya intermediación financiera esté sometida a fiscalización de la SUGEF y el crédito que se otorgue esté permitido de acuerdo con las leyes especiales que las rigen.** (2017)

Según se tiene de lo anterior, los partidos políticos están facultados para respaldar mediante la figura de los certificados de cesión aquellas operaciones crediticias que formalicen en el Sistema Bancario Nacional o con entidades financieras no bancarias fiscalizadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras; lo anterior, en consonancia con las limitaciones establecidas por la Sala Constitucional en lo concerniente al uso de los instrumentos financieros objeto de análisis, en la supracitada resolución No. 2013-015343 del 20 de noviembre de 2013.

En este punto, corresponde destacar lo advertido por el Órgano Electoral en la resolución No. 6791-E8-2017 de cita, en cuanto a que “los bancos del Sistema Bancario Nacional han venido restringiendo la posibilidad de crédito para los partidos políticos, con el consecuente riesgo de que esta situación pueda afectar en diferente medida a las agrupaciones partidarias” (2017). Agrega además, en esa misma resolución, que:

Esa dificultad para obtener créditos en los bancos del Sistema Bancario Nacional, respaldados con certificados de cesión, constituye una amenaza que podría afectar el libre juego democrático o la equidad de la contienda electoral, máxime si se considera que los certificados de cesión que emiten los partidos son, a la fecha, la principal fuente de financiamiento para hacer frente a sus gastos de campaña. (Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], 2017)

En este contexto, de manera asociada a la referida utilización de certificados de cesión, resulta necesario referirse seguidamente a las operaciones crediticias en general y, entre estas, a los contratos de préstamos y de fideicomiso.

Operaciones de crédito. Entre las fuentes de financiamiento por las que pueden optar las agrupaciones políticas se encuentran las operaciones de crédito, las cuales –en no pocas ocasiones– son respaldadas con certificados de cesión. En este sentido, para efectos del presente trabajo de investigación, se entenderá por operación crediticia lo siguiente:

Toda operación, cualquiera que sea la modalidad de instrumentación o documentación, excepto inversiones en valores, mediante la cual -asumiendo un riesgo de crédito- una entidad provee o se obliga a proveer fondos o facilidades crediticias, adquiere derechos de cobro o garantiza frente a terceros el cumplimiento de obligaciones. (Banco Central de Costa Rica, 2005)

Asociado a dicho concepto, resulta oportuno considerar lo establecido en el Código de Comercio de la Ley 3284 (1964), específicamente en lo que concierne al contrato de préstamo, en términos de que este “se reputará mercantil cuando sea otorgado a título oneroso, aunque sea a favor de personas no comerciantes” (Art. 495). Adicionalmente, dicho cuerpo normativo, en el artículo 496, establece en lo de interés que:

Salvo pacto en contrario, el préstamo mercantil será siempre retribuido. La retribución consistirá, a falta de convenio, en intereses legales calculados sobre la suma de dinero o el

valor de la cosa prestada. Los intereses corrientes empezarán a correr desde la fecha del contrato, y los moratorios desde el vencimiento de la obligación.

Dada la utilización de la figura del contrato de fideicomiso como prevalente fuente de financiamiento político en los procesos electorales presidenciales de 2014 y 2018, deviene oportuno considerar la definición que desarrolla Solís (2015) respecto de ese tipo de contrato:

El fideicomiso es un negocio jurídico, mediante el cual un sujeto (llamado fideicomitente) transfiere uno o más bienes a otro (llamado fiduciario) con un encargo u orden determinada (administrar, enajenar, etc.) y, con el producto de esa actividad, cumpla con un fin en beneficio o en favor de un tercero (llamado fideicomisario), beneficiario que podría ser también el propio fideicomitente. (Solís, 2015, pág. 10)

Respecto de tal figura crediticia, el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante resolución No. 1344-E8-2013 de 12 de marzo de 2013, señala que:

Es legalmente posible que una entidad bancaria, siempre y cuando forme parte del Sistema Bancario Nacional, se comprometa con un partido político, a través de un contrato de fideicomiso, el cual necesariamente deberá ser a título oneroso, a hacer pagos en nombre de la agrupación partidaria, para que esta última, posteriormente, presente la respectiva liquidación para acceder a la contribución estatal.

Agrega Solís (2015, pág. 48) que “El acuerdo, a grandes rasgos, consiste en un préstamo garantizado con un fideicomiso, cuya garantía es la cesión de los derechos de deuda política que – como partido político–, adquieren una vez finalizado el proceso electoral”.

3.1.3 Venta de Certificados de Cesión

Tal como lo define la Real Academia Española, la *venta* es la acción de “traspasar a alguien por el precio convenido la propiedad de lo que se posee”, de lo que se deriva que –en el caso de los certificados de cesión– su venta refiere a la transmisión de su propiedad, por parte del Comité Ejecutivo del partido político que los emite, o bien, de un adquirente a otro, del respectivo instrumento financiero por el precio acordado entre las partes. Por consiguiente, se tiene que la venta de esta figura de financiamiento político se encuentra limitada en los términos que se detallan de seguido.

Personas facultadas. A efectos de precisar las personas facultadas para adquirir estos instrumentos financieros en las elecciones presidenciales de 2010, 2014 y 2018, resulta necesario indicar que, en el primero de esos procesos comiciales, la normativa posibilitaba que tales certificados fuesen adquiridos por todas las personas físicas o jurídicas con excepción de las extranjeras –en virtud de lo estipulado en el artículo 116 del Código Electoral–, mientras que para el 2014 y el 2018, en observancia de la delimitación dispuesta por la Sala Constitucional en su resolución No. 2013-015343 del 20 de noviembre de 2013, estos solo pueden ser colocados a favor de:

- Personas físicas nacionales.
- Medios de comunicación colectiva
- Los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional

Adicionalmente, según se ha indicado, el Tribunal Supremo de Elecciones dispuso en la resolución No. 6791-E8-2017 que las entidades financieras no bancarias supervisadas por SUGEF, también están facultadas para recibirlos como garantía en el caso de operaciones crediticias. Asimismo, en la resolución de cita se establece el acceso irrestricto al TSE para efectos de fiscalización de las finanzas partidarias, a la información o documentación que se derive de las transacciones que ocurran entre entidades financieras no bancarias con los partidos políticos.

3.2 Valor de los Certificado de Cesión

Para efectos de la presente investigación, el concepto de *valor* de los certificados de cesión reviste particular relevancia, dada la naturaleza *sui géneris* de este tipo de instrumentos financieros. En lo que corresponde al presente estudio, se entenderá por *valor* la “Cantidad de una cosa que lleva a dar por ella, o a pedir para cederla, una suma de dinero o algo económicamente apreciable.” (Cabanellas, 2007, pág. 511)

En lo que corresponde a este mecanismo de financiamiento objeto de estudio, se tiene, a la luz de lo previsto en el artículo 28 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus reformas (2009), que los certificados de cesión:

Constituyen una expectativa de derecho que se consolidará en una obligación económica garantizada por el Estado, únicamente si el partido político llega a obtener –dependiendo del resultado electoral y de la liquidación de gastos respectiva– el derecho a la contribución

estatal que respalde la emisión de tales certificados. Por tal motivo, hasta tanto estas condiciones no se verifiquen, tales certificados no constituyen un valor y su propiedad no confiere a su tenedor un derecho de crédito puro y simple.

En relación con lo anterior, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su resolución No. 6791-E8-2017, especifica que:

El certificado formaliza la cesión del derecho eventual a la contribución estatal por parte del partido -cedente- a otro sujeto -cesionario-. De manera que el título no contiene en sí mismo un derecho autónomo o cierto, sino un derecho eventual que solo se consolida si el partido obtiene los votos suficientes y, de ser así, su valor real dependerá del monto que posteriormente llegue a reconocer este organismo electoral, en proporción a la fuerza electoral del partido y luego de la liquidación y comprobación de gastos. (2017)

Como complemento de lo indicado, es menester señalar que el artículo 115 del Código Electoral (2009), faculta a los partidos políticos a aplicar descuentos financieros al transar los citados certificados. Al respecto, señala lo siguiente:

Los partidos políticos tendrán derecho a liquidar, como gasto redimible de carácter financiero, los descuentos que decida aplicar para la colocación en el mercado de sus certificados emitidos en calidad de cesiones de derechos eventuales, tales descuentos resultan de la diferencia entre el valor nominal del certificado y el precio por el cual será vendido. La tasa máxima de descuento reconocida por el Estado será hasta de un quince por ciento (15%).

Así las cosas, se tiene que los partidos políticos podrían aplicar porcentajes de descuento menores o mayores al 15%. En caso de ser menores o iguales a ese porcentaje, se reconocerá –con recursos del aporte estatal– aquel que se haya aplicado, pero en caso de que sea mayor se tendrá como tope esa tasa máxima. Sobre este particular, el Programa Estado de la Nación menciona:

Las agrupaciones emiten títulos con un monto nominal, y los venden en el mercado con un descuento que se negocia con cada comprador. Luego del proceso electoral, el TSE revisa y aprueba los gastos de los partidos y, con base en ello, el Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería Nacional, paga el monto que le corresponde a cada uno de ellos, de acuerdo con su caudal electoral y la distribución de certificados de cesión. El pago que realiza Hacienda se hace sobre el monto nominal de cada documento. De esta forma, cada

comprador se gana el descuento acordado en la venta, que funciona como un incentivo financiero. Por ejemplo, un certificado de cesión con valor nominal de 100.000 colones puede ser vendido en 80.000 y, si el partido logra los votos suficientes, se le pagará al comprador el valor nominal total. Esta persona obtendría entonces una ganancia de 20.000 colones. (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2011, pág. 231 y 232)

También se tiene que el artículo 23 del Reglamento sobre el Financiamiento de Partidos Políticos prevé que “Las emisiones de certificados que efectúen los partidos políticos con el fin de ceder el derecho a la contribución estatal, deberán indicar, claramente, que lo cedido son derechos eventuales” (2009). Por su parte, en observancia de lo establecido en el artículo 25 de ese cuerpo reglamentario, se tiene lo siguiente:

Los partidos políticos... deberán establecer las características generales de los certificados de cesión que emitan, tales como: monto total de la emisión, valor facial, número, serie, campaña electoral a que pertenecen y fecha de la sesión del comité ejecutivo superior en el que se tomó el acuerdo de su emisión.... Si en una misma emisión existieren certificados de diferentes valores, deberá indicarse tal extremo, señalando el número de certificado de cada valor. (Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus reformas, 2009)

Considérese también que, a efectos de propiciar una mayor claridad respecto de tales instrumentos financieros y tal como se deriva de lo anteriormente expuesto en este apartado, la cesión del derecho de contribución estatal, prevista en el referido artículo 115 del Código Electoral, puede tener lugar en el periodo previo a que se conozca la fuerza electoral que obtuvo cada partido político, dato que representa un insumo clave para que se pueda determinar el derecho del aporte estatal; es decir, los certificados de cesión pueden ser colocados antes de que se verifiquen las elecciones, según se señala en la resolución No. 6775-E8-2010 el TSE (2010), lo que implica que se puede estimar de forma bastante precisa si el partido político, a partir del resultado electoral, podría cubrir el valor nominal de sus emisiones.

En virtud de ello, se tiene que, en la práctica, la determinación del *valor* por el que se transmiten o colocan los certificados de cesión, principalmente en el periodo previo al día en que tienen lugar las elecciones presidenciales, se basa esencialmente en los resultados que reflejan las

encuestas, tal como se colige de lo señalado por el Tribunal Supremos de Elecciones mediante resolución No. 6791-E8-2017, en términos de que “los certificados de cesión... favorecen a los partidos circunstancialmente bien posicionados en las encuestas” (2017).

En punto a ello, de acuerdo con Sobrado citado por Valverde (2011), este instrumento financiero:

Vale lo que las encuestas dicen que valen y eso significa que para los partidos favorecidos por las encuestas el bono vale lo que dice su valor facial o algo muy cercano. En cambio, para los partidos que van por debajo en encuestas, los bonos valen muy por debajo de su valor facial y deben colocarlos con tasas de descuento brutalmente elevadas, de suerte tal que un mismo mecanismo se comporta de manera muy diferente dependiendo de la posición en las encuestas. (pág. 20)

3.2.1 Encuestas de Carácter Político-Electoral

Tal como se tiene de lo expuesto, las encuestas tienen incidencia en la definición del *valor* de los certificados de cesión en los meses previos a la celebración de los comicios, situación ante la cual deviene necesario precisar su conceptualización.

En este orden de ideas, el Tribunal Supremo de Elecciones –en su resolución No. 0019-E-2002 – define las encuestas que tienen lugar en los procesos electorales, en los siguientes términos:

Constituyen un mecanismo que permite conocer la forma en que los ciudadanos perciben la arena política, los temas que privilegian, el modelo de gobierno al que aspiran y sus preferencias electorales momentáneas; a través de las mismas se puede conocer la evolución de la campaña y gran cantidad de elementos adicionales que permiten a los candidatos elaborar estrategias y, lo más importante, permiten al ciudadano conocer la diversidad de opiniones que tiene el resto de la población. (2002)

Respecto de ello, el artículo 138 del Código Electoral establece, en lo de interés, los siguientes requisitos y prohibiciones que deben observar las organizaciones para la realización de encuestas de naturaleza político electoral:

Los institutos, las universidades, cualquier ente público o privado y las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral deberán registrarse ante el TSE dentro de los quince días posteriores a la convocatoria de elecciones,

identificando a la empresa y a los profesionales responsables, así como los demás requisitos que determine el Tribunal. (2009)

Adicionalmente, establece la prohibición de difundir o publicar, por cualquier medio, encuestas relativas al proceso electoral respectivo, en los tres días inmediatos anteriores al de las elecciones, así como el propio día de los comicios.

Al considerarse lo desarrollado en este apartado, respecto del valor de los certificados de cesión y su relación con las encuestas de carácter político-electoral, se colige que los resultados de las encuestas facilitan o dificultan la colocación de esos instrumentos financieros partidarios, en virtud de que estas inciden en el *valor* por el que se transan (ya sea que se utilicen como medio de pago, garantía o sean vendidos), aún y cuando este no sea, en definitiva, el que alcancen.

Percepción de valor. Dado que los resultados de las encuestas constituyen, en esencia, el equivalente a una fotografía o captura de las preferencias del electorado en un momento específico, y que tales preferencias suelen caracterizarse –como puede constatarse en los resultados de las encuestas de los últimos tres procesos electorales– por su significativa volatilidad, resulta dable asegurar que ese mecanismo mediante el cual se conoce la forma en que los ciudadanos perciben la arena política, alimenta una percepción y no una certeza respecto del *valor* definitivo o aproximado de los certificados de cesión.

Tal estimación del valor del instrumento financiero a partir de mediciones que se distinguen por esa volatilidad en las predilecciones electorales según el momento en que tengan lugar, trae aparejados diferentes riesgos para los adquirientes de estos instrumentos financieros. Respecto de ello, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su resolución No. 4555-E8-2010, indicó:

El hecho de que, tras una votación menor a la esperada, esos certificados no alcancen, en parte o totalmente, su mayor valor dinerario, es un riesgo que el adquirente conoce al momento de contratar y en virtud del cual, precisamente, reciben los certificados por un valor inferior al nominal. Riesgo que se asume, también, con la clara expectativa (y eventual derecho) de que, en caso de que su contenido dinerario sea el expresado nominalmente, se terminen cobrando valores mayores a aquellos por los que se recibió en pago o como garantía de crédito. (2010)

Así las cosas, luego de haber abordado los conceptos de cita, corresponde desarrollar otra variable dependiente relacionada con el valor de los certificados de cesión, a saber, la fuerza electoral.

3.2.2 Fuerza Electoral

Una de las variables de mayor relevancia en la determinación del *valor* definitivo que alcanzan los certificados de cesión, está representado por la fuerza o caudal electoral que obtiene un partido político, y que se define, según se deriva de lo estipulado en el artículo 90, inciso b) del Código Electoral (2009), como “la suma de los votos válidos que obtuvo en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa”, o bien, la sumatoria de votos válidos que alcanzó “en una u otra elección, si solo participó en una de ellas”.

Esta última precisión obedece a que en las elecciones presidenciales está permitida la participación de partidos y coaliciones inscritas a escala nacional o provincial y nada obsta para que partidos inscritos a escala nacional participen únicamente en la elección para presidente y vicepresidentes, mientras que la participación de aquellos inscritos a escala provincial se circunscribe a la elección de diputados a la Asamblea Legislativa.

En este punto, resulta oportuno retomar, respecto de la distribución del aporte estatal, lo manifestado por Sobrado (2011, pág. 230) en términos de que “El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe distribuir ese monto entre los distintos partidos con derecho a la contribución estatal; habrá de utilizar, como único *criterio de distribución*, la fuerza electoral de cada una de esas agrupaciones políticas”.

Adicionalmente, la Sala Constitucional en la precitada resolución No. 2013-015343 indica que “El criterio de distribución es la fuerza electoral de cada una de las agrupaciones políticas que alcancen al menos un 4% de los sufragios válidos o haber elegido por lo menos un diputado” (2013, pág. 75).

Tal concepto deviene fundamental para efectos del presente estudio, dado que, como lo dispuso el Tribunal Supremo de Elecciones en la resolución 4250-E8-2009, los certificados de cesión son:

Un derecho eventual que sólo se consolida si el partido obtiene los votos suficientes y, aún de ser así, su valor dependerá del monto que posteriormente llegue a reconocer este

organismo electoral, en proporción a la fuerza electoral del partido y luego de la liquidación de gastos. Únicamente a partir de este momento, el poseedor podrá presentarse a sustituir los títulos por bonos del Estado ante la Tesorería Nacional, por la cuantía que solo en este momento podrá determinarse. (2009)

De conformidad con lo desarrollado en el presente apartado, es a partir de la sumatoria de los votos válidos que un partido político o coalición obtiene en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, la suma de los votos válidos que alcance en una u otra elección, si solo participó en una de ellas, que el Tribunal Supremo de Elecciones determina el monto máximo del derecho a la contribución estatal, concepto que de seguido se desarrolla.

Monto máximo del derecho a la contribución estatal. El aporte estatal a los partidos políticos emana de lo dispuesto en el precitado artículo 96 de la Constitución Política. En línea con tal mandato constitucional, el artículo 89 del Código Electoral (2009) establece lo siguiente:

El Estado contribuirá a sufragar los gastos en que incurran los partidos políticos en los procesos electorales para las elecciones para la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y las diputaciones a la Asamblea Legislativa, así como satisfacer las necesidades de capacitación y organización política en periodo electoral y no electoral.

Por su parte, Sobrado (2011) indica que el monto máximo de contribución estatal a distribuir entre los partidos políticos “es el equivalente al 0.19% del producto interno bruto (PIB) del año tras anterior a la celebración de la elección correspondiente, aunque la ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje” (pág. 230). Corresponde señalar que, en las tres elecciones presidenciales analizadas en la presente investigación, el porcentaje del PIB destinado como aporte estatal a los partidos políticos se fijó en un porcentaje menor al 0.19%.

Ahora bien, para que los partidos políticos puedan optar por los recursos de ese aporte estatal, deben superar, tal como lo señala Sobrado (2011) “el *umbral* necesario para tener derecho a la contribución. Éste consiste en haber obtenido al menos un 4% de los sufragios válidos para la elección presidencial o de diputados, a nivel nacional o provincial, o haber elegido por lo menos un diputado” (pág. 231).

Para aquellos partidos políticos que superen el umbral de cita, el artículo 90 del Código Electoral (2009) establece el procedimiento que debe observarse a efectos de determinar la

distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a este. Ese procedimiento contempla, básicamente, la determinación del “costo individual del voto”, el cual se multiplica por la referida suma de los votos válidos que obtuvo cada uno de esos partidos políticos en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa o bien –de ser el caso– por la sumatoria de votos válidos que alcanzó en una u otra elección, si solo participó en una de ellas. Es menester precisar que lo anterior refiere a los resultados derivados de la votación efectuada el primer domingo de febrero del año de las elecciones, por lo que no se suman los votos válidos obtenidos en segunda ronda por los Partidos participantes en ella.

Con posterioridad a la determinación del monto máximo de contribución estatal por el que puede optar cada partido político y luego del plazo prudencial que el Código Electoral otorga para el acopio documental propio del proceso de liquidación, tiene lugar el proceso de comprobación de gastos que los partidos políticos presentan ante el TSE.

3.2.3 Proceso de Comprobación de Gastos

El proceso de comprobación de gastos tiene su origen en el mandato que emana de lo dispuesto en el artículo 96 constitucional, el cual establece que “El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones.... 4.- Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones” (Constitución Política de la República de Costa Rica [Const], 1949).

Al respecto, el artículo 103 del Código Electoral establece que “Corresponde al TSE evaluar las liquidaciones que se les presente y ordenar el pago de los gastos de los partidos políticos comprendido en la contribución estatal” (2009).

Por su parte, el artículo 104 de ese cuerpo normativo estipula que:

La liquidación, debidamente refrendada por un contador público autorizado en su condición de profesional responsable y fedatario público, es el medio por el cual los partidos políticos, con derecho a la contribución estatal, comprueban ante el TSE los gastos en los que han incurrido. (Código Electoral [CE] de la Ley 8765, 2009)

En lo que versa específicamente sobre la comprobación de gastos, el artículo 107 del Código Electoral (2009) prevé lo siguiente:

Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la declaratoria de elección de diputados, cada partido con derecho a recibir el aporte estatal deberá hacer su cobro al TSE, mediante una liquidación de los gastos de campaña presentada de conformidad con lo establecido en este Código.

Por su parte, el artículo 69 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (2009) estipula que:

La evaluación de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos, incluyendo su recepción y verificación, constituye una competencia de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, la cual ejercerá a través de su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, en cuyo cumplimiento contará con el respaldo de la certificación y los informes emitidos por Contador Público Autorizado, debidamente registrado en la Contraloría General de la República.

Asimismo, el artículo 71 de ese cuerpo reglamentario establece, respecto de la evaluación de las liquidaciones de gastos, lo siguiente:

Sometida a conocimiento la liquidación presentada por los partidos políticos ante el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos... éste procederá a su evaluación... Para esos efectos, realizará revisiones de carácter aleatorio, conforme la muestra seleccionada de entre determinados rubros de los gastos incluidos en las liquidaciones y emitirá los informes correspondientes a la Dirección de Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, con el objeto de que esa Dirección eleve las recomendaciones pertinentes al Tribunal Supremo de Elecciones. El Tribunal, sobre esa base, dictará la resolución correspondiente ordenando el pago que fuere procedente. (Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus reformas, 2009)

Como resultado del referido proceso de comprobación de gastos presentados por los partidos políticos, “sólo se les reconocerán las erogaciones legalmente justificables que puedan demostrar como efectivamente producidas”, tal como lo señala Sobrado (2011, pág. 231).

Así las cosas, luego de efectuado el proceso de comprobación de gastos, el Órgano Electoral emite la respectiva resolución en la que dicta el *reembolso aprobado* al partido político, con recursos de la contribución estatal.

Reembolso aprobado. El concepto de reembolso supone la entrega de fondos como reintegro de gastos efectuados por los partidos políticos, como resultado de su aprobación en el proceso de comprobación desarrollado en el apartado inmediato anterior.

Al respecto, resulta oportuno, considerar lo señalado por la Sala Constitucional en la precitada resolución No. 2013-015343, en el sentido de que:

El ordenamiento jurídico costarricense conceptualiza la contribución estatal como un reembolso de los gastos electorales y de los relativos a organización y capacitación partidaria al que solo se accede, por mandato constitucional, luego de que las agrupaciones políticas los hayan comprobado ante el Tribunal Supremo de Elecciones. (2013, pág. 20)

Por su parte, en consonancia con lo anterior, se tiene también lo indicado por Picado y Chacón (2019), en los siguientes términos:

El financiamiento estatal opera como un reembolso postelectoral, pues los gastos efectuados por los partidos durante las campañas son reconocidos por el Estado una vez pasadas las elecciones. Los partidos que deseen acceder al financiamiento público deberán comprobar sus gastos ante el TSE, atendiendo las reglas contables establecidas por la ley electoral y sus reglamentos. Los partidos políticos reciben recursos en proporción a su fuerza electoral, lo que significa que cuantos más votos hayan obtenido, más recursos reciben del Estado, siempre y cuando el partido político supere el umbral constitucional del 4% de votos válidamente emitidos o haya elegido, al menos, un escaño. (pág. 6 y 7)

Tal como lo señala la Sala Constitucional en la resolución de repetida cita (2013, pág. 20), el tope de tal reembolso corresponde al monto máximo de contribución estatal al que tiene derecho cada agrupación política de acuerdo con el respectivo resultado electoral.

3.3. Financiamiento Político

A efectos de adentrarse en el concepto de financiamiento partidario se estima oportuno, en primer término, abordar sucintamente el motivo por el cual los partidos políticos requieren de recursos. En este sentido, resulta particularmente clarificadora la explicación que al respecto plantea la Organización de los Estados Americanos (OEA):

La política cuesta dinero, y éste es un hecho inevitable. Los partidos necesitan dinero para existir, para organizar campañas electorales, para sondear la opinión pública, para atraer a

sus partidarios a las urnas, para persuadir a los indecisos. Tienen que cubrir gastos de salas de reuniones, transporte, impresión de materiales y tiempo de aire en televisión, entre otras cosas... el hecho es que sin dinero los partidos no pueden existir; eso sin mencionar su participación en las elecciones, por lo que es natural que traten de buscarlo donde puedan. (2011, pág. 73)

En consonancia con lo señalado por la OEA, se tiene lo expuesto por Casas y Zovatto acerca de la presencia del financiamiento político, en términos de que:

El uso de recursos económicos es un elemento *imprescindible* para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia –como frecuentemente se le presenta en la discusión pública–, el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. (2015, pág. 1 y 2)

Luego de hacer referencia al motivo por el cual los partidos políticos necesitan recursos, se considera oportuno precisar el concepto de financiamiento político, el cual es definido por el Instituto Internacional para la Democracia [IDEA Internacional] “como el financiamiento (legal e ilegal) de las actividades en curso de los partidos políticos y de las campañas electorales (en concreto, las campanas de candidatos y partidos políticos...)” (2015, pág. 2).

En el caso específico de Costa Rica, ese financiamiento o flujo de recursos económicos hacia los partidos políticos tiene lugar en el marco de un sistema de financiamiento mixto. Al respecto, Picado y Chacón (2019) explican que:

El modelo costarricense de financiamiento partidario se cataloga como mixto, debido a la coexistencia de dos fuentes de ingresos: a) los recursos públicos que asigna el Estado a los partidos políticos, conforme a las reglas dispuestas por el ordenamiento jurídico; y b) los recursos de origen privado que reciben los partidos como resultado de su interrelación con la ciudadanía y en un marco de autorregulación como participantes del entorno económico del país. (pág. 3 y 4)

El Código Electoral (2009) posibilita la fiscalización de ingresos y gastos de recursos que efectúan los partidos políticos. Al respecto, Chacón 2012 citado por el Estado de la Nación 2012 señala que:

A partir de la reforma electoral de 2009, el Tribunal Supremo de Elecciones experimentó una significativa transformación de sus potestades fiscalizadoras sobre el recurso financiero

administrado por los partidos políticos. Esta nueva realidad le ha permitido al órgano electoral implementar diversos mecanismos de control orientados al seguimiento efectivo de los ingresos recibidos y los gastos efectuados por los partidos, como resultado tanto de sus actividades de naturaleza permanente, como de aquellas derivadas de su participación en los distintos procesos electorales, todo en procura de robustecer los principios de publicidad y transparencia. (pág. 240)

En razón de ello, el TSE ha puesto en conocimiento del Ministerio Público y de la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos algunas situaciones irregulares de financiamiento político en las que han tenido lugar el uso de certificados de cesión y de las que han resultado las dos únicas sentencias de primera instancia No. 903-2015 del 23 de octubre de 2015 y 1146-2016 del 5 de diciembre de 2016, ambas del Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, mediante las que se dictaron condenas penales y civiles por la comisión del delito de estafa contra el Erario. En este sentido, por resultar de interés en el presente trabajo de investigación, se procede a conceptualizar lo referido a hechos probados, considerandos o parte dispositiva de las respectivas decisiones judiciales.

3.3.1 Hechos Probados

De acuerdo con lo indicado por Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental, los hechos probados son:

Aquellos que en la sentencia se consideran de una manera expresa como habiendo ocurrido. El veredicto del jurado, en realidad, no es más que una declaración de *hechos probados*, sobre los cuales el tribunal de derecho habrá de aplicar las disposiciones legales pertinentes. (2012, pág. 181)

Ese mismo autor, en su Diccionario Jurídico Universitario, hace referencia a tal concepto e indica que:

En lo que refiere a los hechos, el juez, valorando la prueba, tiene que establecer la veracidad de los *hechos* sobre los cuales se ha de aplicar el Derecho... los *hechos que los tribunales de instancia declaren probados* son irreversibles por la vía de casación o de cualquier otro recurso extraordinario, a menos, según algunas legislaciones, que en la apreciación de los *hechos* se haya incurrido en error notorio o en absurdidad. (Cabanellas, 2007, pág. 515)

Respecto de lo anterior, se estima oportuno hacer notar que en el artículo 61 del Código Procesal Civil de la Ley 9342, específicamente en su inciso 61.2 que versa sobre el contenido de la sentencia, se establece que además de los requisitos propios de toda resolución judicial, la parte considerativa debe contemplar, entre otros componentes, “La enunciación, clara, precisa y ordenada cronológicamente de los hechos probados” (2016).

Hechos controvertidos. Tal como lo señala Cabanellas en el Diccionario Jurídico Universitario de repetida cita, al hablarse de un hecho controvertido debe entenderse –en todo juicio– aquel “que una de las partes niega tras haberlo afirmado la contraria. Su trascendencia procesal reside en que debe ser objeto de prueba” (2007, pág. 513).

En consonancia con lo anterior, Ardón (1999) citado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2001) en la sentencia No. 2001-00073, extrae la cita de doctrina en la que se señala que “sólo los hechos controvertidos son objeto de prueba... La determinación de los hechos controvertidos y no controvertidos es una función de depuración previa, para saber qué hechos deben ser probados y qué hechos no deben serlo” (pág. 1).

En línea con lo anterior, el artículo 326 del Código Procesal Penal, Ley No. 7594, como parte de los principios en juicio, se establece que: “El juicio es la fase esencial del proceso. Se realizará sobre la base de la acusación, en forma oral, pública, contradictoria y continua” (1996).

En este orden, se puede concluir que los hechos controvertidos refieren a aquellos que son objeto de prueba durante el juicio oral, y los que deben ser demostrados por las partes de acuerdo con sus pretensiones.

3.3.2 Considerandos

El concepto de *considerandos*, utilizado como sinónimo de *fundamentos de derecho*, es un componente de la sentencia, definido por Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental, de la siguiente manera:

Cada una de las razones esenciales que preceden y sirven de apoyo a un fallo o dictamen y empiezan con dicha palabra. Couture lo define como “gerundio utilizado en las sentencias para agrupar bajo ese rubro los motivos o razones de Derecho en que se funda la decisión”. (2012, pág. 87)

Adicionalmente, en el referido Diccionario Jurídico Universitario, este autor lo conceptualiza, en el marco de la sentencia, como “cada uno de los motivos o argumentos sobre los que se basa el fallo o resolución” (Cabanellas, 2007, pág. 239).

Por su parte, en el “Protocolo para la Estructura y Redacción de Sentencias y otras Recomendaciones sobre Lenguaje y Comprensión de las Actuaciones Judiciales”, cuya redacción fue validada con ocasión de la Segunda Reunión Preparatoria de la XIX Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Ecuador 2018, señala que en ese componente de la sentencia se deben plasmar:

Los puntos de hecho y de derecho fijados por las partes y los que ofrezcan las cuestiones controvertidas, dando las razones y fundamentos legales del fallo que haya de dictarse, con expresión concreta de las normas jurídicas aplicables al caso. Es el núcleo fundamental de la Sentencia en el que el órgano judicial tendría que dar respuesta razonadamente a los pedimentos de las partes. (pág. 11)

Sobre este particular, el citado Código Procesal Civil en su artículo 61, inciso 61.2, establece que la parte considerativa de una sentencia debe incluir, entre otros aspectos, “Un análisis de las cuestiones debatidas por las partes, de las excepciones opuestas y lo relativo a costas, con la debida fundamentación jurídica, con las citas estrictamente indispensables de legislación, jurisprudencia y doctrina que se consideren aplicables” (2016).

Tal como se tiene de lo anterior, el análisis desarrollado en los considerandos o fundamentos de derecho deben estar fundamentados en la legislación, jurisprudencia y doctrina aplicables para el caso en cuestión.

Ordenamiento Jurídico. El Diccionario del Poder Judicial define este concepto como el “Conjunto que abarca la totalidad de principios, normas jurídicas o leyes que rigen un país o nación”, y lo complementa conceptualizándolo, adicionalmente, como el “Conjunto de normas que determinan la conducta, actuación o proceder social, económico, político y jurídico de los individuos de un país” (2018).

Por su parte, la Procuraduría General de la República (2015), en su dictamen C-104-2015, refiere a tal acepción, citando para tales efectos a Hans Kelsen (1998) y Norberto Bobbio (1995), en los siguientes términos:

Conforme explica Hans Kelsen el ordenamiento jurídico se caracteriza por regular su propia creación, en la medida que una norma jurídica determina el modo en que otra norma es creada y también, hasta cierto punto, los alcances del contenido de la misma. Así, la relación existente entre esas normas es una relación de supra e infra-ordenación. Como afirma Norberto Bobbio, el ordenamiento jurídico debe ser entendido como un sistema dinámico en el cual las normas se articulan en diferentes niveles jerárquicos.

Al respecto, el artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227, refiere a la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico, el cual se encuentra sujeto al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;
- b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;
- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas. (1978)

Ahora bien, en lo que resulta de interés para el presente estudio, resulta relevante considerar lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 8 (1937), que entre otros asuntos prevé que:

Los tribunales no podrán excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma que aplicar y deberán hacerlo de conformidad con las normas escritas y no escritas del ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

De esta manera queda abordado, en lo de interés, la conceptualización del ordenamiento jurídico, elemento que claramente es considerado –en lo atinente– en las referidas sentencias judiciales y de las cuales resulta particularmente relevante para el presente trabajo de investigación lo que versa sobre el uso de certificados de cesión.

3.3.3 Parte Dispositiva

En relación con este componente de la sentencia, Cabanellas señala en el precitado Diccionario Jurídico Universitario, lo siguiente:

En las resoluciones judiciales, *sean autos o sentencias...* la *parte dispositiva* la integra el fallo o pronunciamiento, claro y terminante, en que se absuelve o condena al demandado en lo civil o al procesado en lo penal. En este sentido se contraponen a los *resultandos* y *considerandos...* que integran respectivamente los fundamentos de hechos y las razones legales de la conclusión lógica de los jueces. (2007, pág. 201)

En línea con lo indicado, el artículo 61.2 del Código Procesal Civil señala específicamente que en la *parte dispositiva* “se consignará el fallo en términos imperativos y concretos, con indicación expresa y separada de los extremos que se declaran procedentes o deniegan” (2016).

Sentencia condenatoria. En el Diccionario Jurídico Universitario, se define el concepto de *sentencia condenatoria* en los siguientes términos:

La que acepta en todo o en parte las pretensiones del actor, manifestadas en la demanda, o las del acusador, expuestas en la querrela, lo cual se traduce, respectivamente, en una prestación en el orden civil o en una pena en la jurisdicción criminal. (2007, pág. 411)

Respecto de lo anterior, se estima de interés retomar lo planteado en ese mismo diccionario acerca de la *condena*, concepto que es definido como la:

Decisión judicial por la cual se obliga, a una de las partes en juicio, a satisfacer las pretensiones de la otra, sea en todo o en parte. En Derecho Penal, la decisión judicial represiva que individualiza una pena contra el autor de una infracción o delito. (2007, pág. 226).

Las anteriores precisiones referentes a la *parte dispositiva* y *sentencia condenatoria* resultan de interés para la presente investigación, dado que se abordará lo que al respecto fue plasmado en el marco de las citadas sentencias de primera instancia No. 903-2015 del 23 de octubre de 2015 y 1146-2016 del 5 de diciembre de 2016, ambas del Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José.

El sustento teórico descrito en este capítulo ubica el tema de estudio en un conjunto de teorías específicas que permiten comprender con más detalle el problema a investigar, debido a que sirven como orientadoras del proceso investigativo, evitan posibles desviaciones y coadyuvan en el cumplimiento de los objetivos del presente estudio.

Capítulo IV. Análisis de los Resultados

Análisis de los Resultados

Este capítulo refiere a los principales resultados del análisis efectuado por el equipo investigador a partir de los insumos obtenidos mediante la aplicación de los instrumentos de investigación diseñados con ocasión del presente estudio; tales instrumentos corresponden a documentos y registros de naturaleza pública con que cuenta el Tribunal Supremo de Elecciones, especialmente su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, y los Tribunales de Justicia. Adicionalmente, la lista de observación de procesos relativos a los certificados de cesión y entrevistas semiestructuradas.

La aplicación de dichas entrevistas tuvo lugar entre los meses de octubre de 2020 y marzo de 2021, a personas con amplio conocimiento respecto de los certificados de cesión; específicamente, en el ámbito electoral, a un magistrado suplente, un letrado, el encargado del Área de Fiscalización Investigativa y una profesional en derecho de ese Departamento, todos del Tribunal Supremo de Elecciones, y al secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en el mundo; del sector académico, al coordinador de la Unidad de Opinión Pública del Centro de Investigación y de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, quien a su vez se desempeña como investigador del Programa Estado de la Nación, y a un catedrático de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; y, del sector financiero, a un gerente de Riesgos de un banco privado.

Ahora bien, con el propósito de dar respuesta a la interrogante que orienta la investigación, se utiliza –para efectos del análisis de los insumos obtenidos a partir de la aplicación de tales instrumentos– un método mixto que incluye tanto procedimientos cuantitativos como cualitativos, con el cual se aborda lo correspondiente a las tres variables independientes que refieren, en ese orden, a los certificados de cesión, su valor económico y el financiamiento político, así como a las variables dependientes e indicadores respectivos.

4.1 Certificados de Cesión

Una de las formas más representativas del financiamiento partidario es la cesión del eventual derecho al aporte estatal, previsto en el artículo 96 de la Constitución Política. Esa cesión

se concreta mediante el instrumento financiero que técnicamente se denomina *certificados de cesión* y que popularmente es conocido como *bonos*.

A efectos de dimensionar la incidencia de esos instrumentos financieros en el financiamiento político costarricense, con ocasión de los procesos electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018, deviene ilustrativo mostrar las cifras derivadas de su emisión y uso. Se aclara que tal información refiere únicamente a los partidos políticos inscritos a escala nacional y provincial, en virtud de que la participación de las agrupaciones de escala cantonal se circunscribe a elecciones municipales, los cuales no son abordados en la presente investigación, siendo que la legislación aplicable no prevé la posibilidad de emitir esos instrumentos en tales comicios.

Así, en primer término, considérese la siguiente tabla, en la cual se contrasta la cantidad de partidos políticos de escala nacional y provincial que participaron en esas contiendas electorales, con el número de esas agrupaciones políticas que emitieron certificados de cesión:

Tabla **5**
Comparación Entre la Cantidad de Partidos Políticos Inscritos a Escala Nacional y Provincial y el Número de Esas Agrupaciones Políticas que Emitieron Certificados de Cesión en los Procesos Electorales Presidenciales de 2010, 2014 y 2018

Periodo electoral	Cantidad de agrupaciones participantes		Total	Cantidad de partidos emisores		Total
	Nacional	Provincial		Nacional	Provincial	
2010	9	9	18	9	3	12
2014	14	7	21	10	3	13
2018	14	11	25	13	7	20

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de datos suministrados por el Departamento de Registro de Partidos Políticos y el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, ambos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Nótese que, del total de 18 partidos políticos inscritos a escala nacional y provincial para los comicios de 2010, un total de 12 (es decir, un 66.67% de estos) emitieron certificados de cesión; en el proceso electoral de 2014 emitieron 13 de los 21 inscritos (61.90%); y en el 2018, 20 de un total de 25 (80%). De lo anterior se extrae que no menos del 60% de los partidos inscritos con ocasión de las tres campañas presidenciales acaecidas en Costa Rica entre el 2010 y el 2018, optaron por el uso de certificados de cesión como mecanismo de financiamiento.

Dado que esa figura financiera se constituye en el vehículo mediante el cual los partidos políticos instrumentalizan la cesión del eventual derecho a la contribución estatal, conviene traer a colación el monto al que asciende ese aporte en los referidos procesos electorales presidenciales. Es así como, mediante las resoluciones No. 4129-E8-2009, 4455-E10-2013 y 0959-E10-2017, el Tribunal Supremo de Elecciones fija –en observancia de lo previsto en el artículo 90, párrafo primero, del Código Electoral vigente– el total de la contribución que el Estado habría de reconocer a los partidos políticos, el cual asciende, para tales procesos, a ₡17,174,926,340.00, ₡18,147,670,000.00 y ₡25,029,906,960.00, respectivamente.

Ahora bien, al comparar tales montos con el total al que ascienden las emisiones de certificados de cesión acordadas por los partidos políticos con ocasión de dichos procesos comiciales, se tiene lo siguiente:

Tabla 6

Comparación Entre el Monto Máximo de la Contribución Estatal y el Monto Total de Certificados Emitidos por los Partidos Políticos en los Procesos Electorales Presidenciales de 2010, 2014 y 2018

Proceso electoral presidencial	Resolución No.	Monto en ₡ de la contribución estatal	Monto en ₡ de certificados emitidos	Porcentaje que representa el monto de certificados emitidos en relación con el aporte estatal
2010	4129-E8-2009	17,174,926,340.00	32,384,500,000.00	189%
2014	4455-E10-2013	18,147,670,000.00	24,750,000,000.00	136%
2018	0959-E10-2017	25,029,906,960.00	32,970,800,000.00	132%

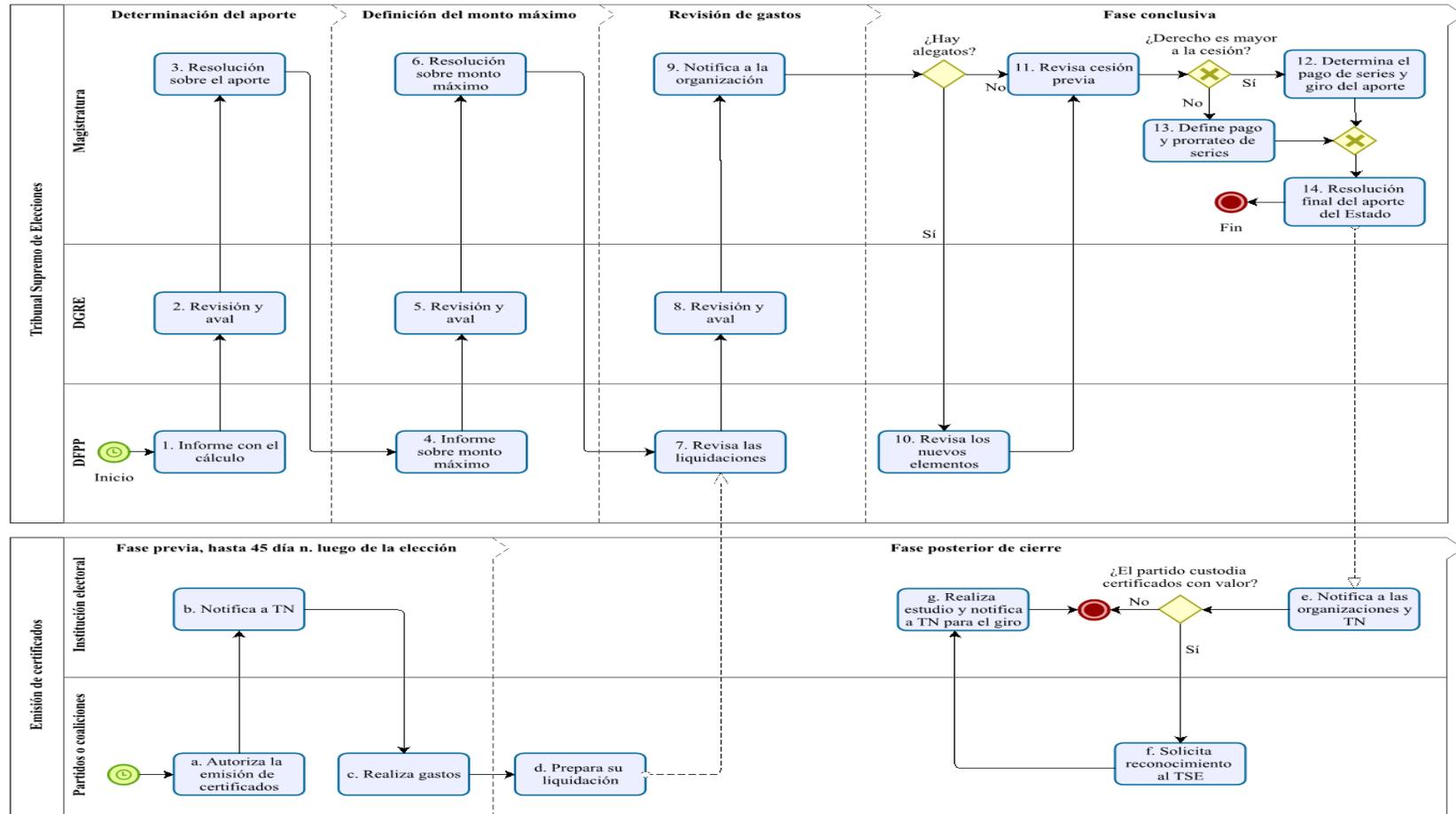
Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de datos suministrados por el Departamento de Registro de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones y resoluciones de ese Órgano Electoral.

De lo anterior se desprende que, en las tres campañas objeto de análisis, los partidos políticos emitieron certificados por una suma que supera, en todos los casos, el monto del aporte estatal, a pesar de que –como se indica– lo cedido mediante esos instrumentos financieros es el derecho eventual a esa contribución. En punto a ello, corresponde señalar que la normativa no prevé límites respecto del monto de las emisiones de esos instrumentos financieros.

Así las cosas, luego de precisar las cifras a las que ascienden las emisiones de certificados de cesión efectuadas en esos procesos electorales presidenciales, deviene especialmente relevante adentrarse en el proceso que tiene lugar a partir de la emisión de los certificados, para lo cual se utiliza, de manera ilustrativa, el siguiente diagrama de flujo:

Tabla 7

Flujo del Proceso de los Certificados de Cesión



Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir del análisis de los resultados obtenidos de la lista de observación de procesos.

Según se colige de la figura anterior, dicho proceso –cuya lista detallada de actividades se muestra en el anexo 4 del presente documento– involucra a diferentes instancias, tanto a lo interno del Tribunal Supremo de Elecciones (Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos y Magistratura), como a lo externo (partidos políticos o coaliciones y Tesorería Nacional).

Corresponde hacer notar que, en lo esencial, ese proceso inicia –a lo interno del TSE– al menos un año antes de la celebración de la elección presidencial, con la preparación del informe, por parte del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, que contempla el cálculo del monto máximo de la contribución del Estado a los partidos políticos y finaliza con la resolución de la Magistratura en la que se establece el monto de la contribución estatal que le corresponde recibir a la respectiva organización política, como resultado del proceso de comprobación de gastos (revisión de las liquidaciones de gastos), a partir del cual el TSE determina la/s serie/s de certificados de cesión con valor económico.

Por su parte, ese proceso –a lo externo del TSE– arranca cuando el Comité Ejecutivo Superior del partido político autoriza la cesión de su derecho eventual a la contribución estatal, así como la correspondiente emisión de certificados, y concluye con la notificación que realiza la Magistratura a la Tesorería Nacional para el giro respectivo de los recursos reconocidos a la organización política por concepto de aporte del Estado y, en consecuencia, el reconocimiento a los tenedores de los certificados de cesión, según el porcentaje que para cada serie se determine.

Dicho esto, se procede seguidamente con el abordaje de las variables dependientes definidas respecto de los certificados de cesión, las cuales refieren a los usos que la normativa electoral admite para estos instrumentos financieros, a saber, como medio de pago, garantía o para su venta.

4.1.1 Medio de Pago

En lo que refiere a la variable dependiente ***medio de pago***, resulta oportuno destacar que, para el proceso electoral presidencial de 2010, regían disposiciones normativas más amplias referentes a la utilización de estos instrumentos financieros, en comparación con aquellas vigentes en los procesos comiciales de 2014 y 2018.

En este sentido, se tiene que para la campaña presidencial de 2010 la única prohibición para adquirir tales certificados aplicaba para las personas extranjeras, físicas o jurídicas. Tal

interpretación varía a partir de que la Sala Constitucional se pronuncia mediante la precitada resolución No. 2013-015343, en la que dispuso que la referida cesión solo puede tener lugar entre personas físicas nacionales, a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional y de los medios de comunicación colectiva, lo cual ha regido para las campañas de 2014 y 2018.

Una vez retomada esa necesaria precisión, deviene importante mostrar los siguientes datos, referidos al uso de los citados instrumentos financieros como medio de pago, durante las tres campañas presidenciales de cita:

Tabla 8

Certificados de Cesión Utilizados como Medio de Pago en los Procesos Electorales de 2010, 2014 y 2018

Partido Político	Proceso electoral 2010			Proceso electoral 2014			Proceso electoral 2018		
	Monto en ¢	Descuento en ¢	Total neto en ¢	Monto	Descuento	Total neto	Monto en ¢	Descuento en ¢	Total neto en ¢
Accesibilidad sin Exclusión	2,947,600,000.00	0.00	2,947,600,000.00	186,800,000.00	12,004,660.00	174,795,340.00			
Acción Ciudadana	656,772,500.00	0.00	656,772,500.00	0.00	0.00	0.00	60,150,000.00	10,397,289.71	49,752,710.29
Frente Amplio	6,322,000,000.00	167,828,037.10	6,154,171,962.90	141,000,000.00	41,162,278.55	99,837,721.45	0.00	0.00	0.00
Integración Nacional							0.00	0.00	0.00
Liberación Nacional	1,629,000,000.00	35,330,128.00	1,593,669,872.00	5,500,000.00	0.00	5,500,000.00	0.00	0.00	0.00
Movimiento Libertario	862,381,971.00	0.00	862,381,971.00	0.00	0.00	0.00			
Renovación Costarricense	597,333,000.00	0.00	597,333,000.00	142,200,000.00	0.00	142,200,000.00			
Unidad Social Cristiana	3,115,706,562.10	33,904,000.00	3,081,802,562.10	520,496,425.88	52,265,924.67	468,230,501.21	96,500,000.00	16,761,720.00	79,738,280.00
Restauración Nacional	0.00	0.00	0.00	488,590,000.00	123,767,395.86	364,822,604.14	0.00	0.00	0.00
Republicano Social Cristiano							4,716,900,000.00	816,148,980.00	3,900,751,020.00
Auténtico Limonense							0.00	0.00	0.00
Totales	16,130,794,033.10	237,062,165.10	15,893,731,868.00	1,484,586,425.88	229,200,259.08	1,255,386,166.80	4,873,550,000.00	843,307,989.71	4,030,242,010.29

Nota. Campos en color gris corresponden a partidos políticos que no obtuvieron derecho a la contribución estatal en ese periodo electoral y los campos en color celeste refieren a partidos políticos que no participaron en ese proceso electoral.

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones

La información anterior evidencia que el uso de los certificados de cesión como medio de pago, por parte de los partidos políticos, en los procesos comiciales de 2010 asciende –sin considerar el descuento– a una cifra superior a los ¢16,000,000,000.00, mientras que para el 2014 y 2018 se muestra un descenso aproximado del 90% y 70%, en ese orden, al alcanzar un monto aproximado a los ¢1,485,000,000.88 y ¢4,870,000,000.00, respectivamente. Así, al comparar tales cifras con el monto total del aporte estatal a los partidos políticos con ocasión de tales procesos electivos (a saber: ¢17,174,926,340.00, ¢18,147,670,000.00 y ¢25,029,906,960.00, respectivamente), se desprende que la suma del uso de certificados de cesión como medios de pago equivale, en ese orden, al 93.2%, 8.18% y 19% de esa contribución del Estado, el cual resulta especialmente representativo en la campaña presidencial de 2010, mostrándose un descenso considerable en los procesos electorales de 2014 y 2018.

Resulta de interés señalar que el análisis de la información del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, permite establecer –acerca del indicador *gastos justificables*, establecido para la variable dependiente medio de pago– que las cuentas contables que presentan pagos efectuados mediante certificados de cesión son, principalmente, los siguientes:

Tabla 9

Cuentas de Gastos Justificables que Presentan Pagos Efectuados Mediante Certificados de Cesión en las Campañas Electorales de 2010, 2014 y 2018

Cuenta	Descripción	Proceso Electoral 2010	Proceso Electoral 2014	Proceso Electoral 2018
90-0700	Servicios Especiales	✓	✓	✓
90-1100	Viáticos		✓	
90-1200	Transportes	✓	✓	
90-1300	Papelería y Útiles de Oficina		✓	
90-1400	Honorarios Profesionales	✓	✓	✓
90-1800	Comunicaciones	✓		
90-2400	Mantenimiento y reparación de equipos			✓
90-2500	Arrendamientos	✓	✓	✓
90-2600	Combustibles y Lubricantes		✓	✓

Cuenta	Descripción	Proceso Electoral 2010	Proceso Electoral 2014	Proceso Electoral 2018
90-2900	Enseres de Aseo e Higiene		✓	
90-3000	Instalación de Clubes		✓	
90-3200	Material Fotográfico		✓	
90-3300	Integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones y plazas públicas	✓	✓	✓
90-3400	Suministros para equipo de cómputo		✓	
90-3500	Signos Externos			✓
91-0100	Periódicos	✓	✓	✓
91-0101	Servicios artísticos para la elaboración de anuncios	✓	✓	
91-0200	Radio	✓	✓	✓
91-0201	Servicios de grabación para la difusión por radio	✓	✓	
91-0300	Televisión	✓	✓	✓
91-0301	Servicios de audio y vídeo para cortos de televisión	✓	✓	
91-0500	Folletos	✓		✓
91-0600	Volantes	✓	✓	✓
91-0700	Uso de Altoparlantes	✓		✓
91-0800	Vallas	✓	✓	✓
91-0900	Internet (redes sociales, portales interactivos)	✓	✓	✓
92-0100	Cursos de Formación	✓	✓	

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

De la tabla anterior se desprende que varias cuentas de gastos justificables registran pagos con certificados de cesión en las tres campañas electorales, entre ellas: servicios especiales; honorarios profesionales; arrendamientos; integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones y plazas públicas; periódicos; radio; televisión; volantes; vallas e internet. Asimismo, se identifican otros gastos presentes en dos de los tres procesos electorales a saber: transportes, combustibles y lubricantes, servicios artísticos para la elaboración de anuncios, servicios de grabación para la difusión por radio, servicios de audio y video para cortos de televisión, folletos, usos de altoparlantes y cursos de formación y de forma aislada, solo en un proceso electoral, principalmente en el del 2014, gastos en viáticos, papelería y útiles de Oficina, comunicaciones,

mantenimiento y reparación de equipos, enseres de aseo e higiene, instalación de clubes, material fotográfico, suministros para equipo de cómputo y signos externos.

Resulta de interés indicar que, independientemente del valor final que obtengan los certificados, estos se reconocen como medio de pago válido; no obstante, en el caso de su colocación como garantía, aunque los certificados no alcancen valor alguno no se extingue la obligación del partido político con la entidad bancaria, situación que sí ocurre en el caso de su colocación como pago por la adquisición de bienes y servicios o su venta directa.

4.1.2 Garantía

Respecto de la variable dependiente denominada **garantía**, es menester indicar que la legislación electoral posibilita que las operaciones de crédito formalizadas por las agrupaciones políticas con bancos que integran el Sistema Bancario Nacional, así como con entidades financieras no bancarias autorizadas por ley cuya intermediación financiera esté sometida a la fiscalización de la SUGEF, pueden ser respaldadas o garantizadas con certificados de cesión.

Al respecto, se estima oportuno precisar, en lo que versa sobre el indicador **operaciones de crédito**, que en la campaña presidencial de 2010 los certificados de cesión se utilizaron como respaldo o garantía de contratos de préstamo puros y simples, mientras que en las campañas presidenciales de 2014 y 2018 su uso como respaldo o garantía tuvo lugar, principalmente, como parte de la formalización de contratos de fideicomiso.

Así, en lo que refiere a la utilización de tales certificados como garantía con ocasión del proceso electoral presidencial de 2010, se tiene, a partir de los datos correspondientes a tres partidos políticos, lo siguiente:

Tabla 10

Detalle de Series de Certificados de Cesión Utilizados como Garantía en Operaciones de Crédito Formalizados en la Campaña Presidencial de 2010

Campaña Presidencial 2010			
Partido político	Institución bancaria	Monto de certificados de cesión en ₡ en garantía	Serie de los certificados de cesión
Acción Ciudadana	Banco de Costa Rica	1,500,000,000.00	A
	Banco LAFISE	300,000,000.00	A
	Banco BCT	1,000,000,000.00	A
	Grupo Financiero ACOBO	300,000,000.00	B
	Total	3,100,000,000.00	
Liberación Nacional	Banco LAFISE	1,200,000,000.00	A
	Banco de Costa Rica	3,000,000,000.00	A
	Banco Cathay	500,000,000.00	A
	Banco Promérica	1,180,000,000.00	A y B
	Total	5,880,000,000.00	
Movimiento Libertario	Banco BCT S.A.	700,000,000.00	A
	Grupo Financiero ACOBO	470,000,000.00	B
	Banco LAFISE	300,000,000.00	A
	Total	1,470,000,000.00	
Total general		10,450,000,000.00	

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Por su parte, en lo que versa sobre dicho uso, específicamente en las campañas presidenciales de 2014 y 2018, se tiene lo siguiente:

Tabla 11

Detalle de Series de Certificados de Cesión Utilizados como Garantía en Fideicomisos Formalizados con Ocasión de las Campañas Presidenciales de 2014 y 2018

Proceso electoral	Partido Político (Fideicomitente)	Entidad Financiera (Fiduciario)	Entidad Bancaria (Fideicomisario)	Garantías en ¢ otorgadas con certificados Serie A	Garantías en ¢ otorgadas con certificados Serie B
2014	Liberación Nacional	COFIN S.A.	LAFISE	7,875,000,000.00	¢0.00
	Frente Amplio	IMPROSA	BCR	1,200,000,000.00	¢0.00
	Acción Ciudadana	COFIN S.A.	LAFISE	3,847,000,000.00	¢0.00
	Movimiento Libertario	COFIN S.A.	LAFISE	3,847,000,000.00	¢0.00
	Total			16,769,000,000.00	¢0.00
2018	Liberación Nacional	COFIN S.A.	BCT	4,500,000,000.00	¢0.00
	Unidad Social Cristiana	COFIN S.A.	BCT	4,250,000,000.00	¢0.00
	Frente Amplio	COFIN S.A.	BCT	600,000,000.00	¢0.00
	Acción Ciudadana	COFIN S.A.	BCT	700,000,000.00	¢1,500,000,000.00
	Restauración Nacional	COFIN S.A.	Banco Promérica	230,000,000.00	¢2,300,000,000.00
	Movimiento Libertario	COFIN S.A.	Banco Promérica	460,000,000.00	¢0.00
	TOTAL			10,740,000,000.00	¢3,800,000,000.00

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Político y de información ubicada en el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones https://www.tse.go.cr/pdf/varios/operaciones_crediticias.pdf.

Nótese que el uso de los certificados de cesión como garantía de operaciones de crédito supera los ¢10,000,000,000.00 en las tres campañas, llegando a alcanzar en el 2014 una cifra que excede los ¢16,000,000,000.00. Al comparar tales cifras con el monto de la contribución estatal a los partidos políticos correspondiente a tales procesos electivos (sea: ¢17,174,926,340.00, ¢18,147,670,000.00 y ¢25,029,906,960.00, respectivamente), se desprende que la suma del uso de esos instrumentos financieros como garantía equivale, en ese orden, al 60.84%, 92.40% y 58.09% del aporte estatal, lo cual evidencia su significancia.

Resulta de interés señalar que el uso de esos instrumentos financieros como garantía permite a los partidos políticos contar con recursos económicos para realizar pagos de bienes y servicios, mismos que, en su condición de gastos, se incorporan a las respectivas liquidaciones presentadas ante el TSE –para la respectiva comprobación y reembolso– con el propósito de optar por la contribución estatal.

4.1.3 Venta de certificados de cesión

La venta de certificados de cesión refiere a la transmisión de su propiedad, por parte del partido político que los emite, con el propósito de obtener recursos para cubrir las necesidades partidarias que surgen con ocasión de una campaña electoral.

A efectos de facilitar la colocación de esos instrumentos financieros se procura un incremento de su atractivo ante el inversionista mediante la figura del descuento, la cual se encuentra prevista normativamente y que es entendida como la diferencia entre el valor nominal del certificado y su precio de venta.

En este punto, resulta oportuno retomar, respecto del indicador definido como *personas facultadas*, que en la campaña presidencial de 2010 la única prohibición para adquirir tales certificados aplicaba para las personas extranjeras, físicas o jurídicas, mientras que a partir de 2013 varía tal disposición –según lo resuelto por la Sala Constitucional– al acotarse su ámbito de cesión únicamente a personas físicas nacionales, a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional y de los medios de comunicación colectiva, lo cual rige en las campañas de 2014 y 2018; ello se amplía posteriormente ante lo resuelto por el TSE al facultar tal cesión a entidades financieras no bancarias autorizadas por ley que estén sometidas a la fiscalización de la SUGEF.

En el marco de lo antes expuesto, se tiene que las cifras alcanzadas por concepto de venta de esos certificados por parte de las agrupaciones políticas, en las tres campañas presidenciales de cita, son las siguientes:

Tabla 12*Venta de Certificados de Cesión en los procesos electorales de 2010, 2014 y 2018*

Partido	Proceso electoral 2010			Proceso electoral 2014			Proceso electoral 2018		
	Venta de Certificados de Cesión								
	Monto en ¢	Descuento en ¢	Total neto en ¢	Monto en ¢	Descuento en ¢	Total neto en ¢	Monto en ¢	Descuento en ¢	Total neto en ¢
Accesibilidad sin Exclusión	36,550,000.00	0.00	36,550,000.00	105,950,000.00	16,525,000.00	89,425,000.00			
Acción Ciudadana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	183,200,000.00	26,668,865.85	156,531,134.15
Frente Amplio	196,900,000.00	28,576,400.00	168,323,600.00	0.00	0.00	0.00	357,000,000.00	115,751,000.00	241,249,000.00
Integración Nacional							1,390,500,000.00	208,575,000.00	1,181,925,000.00
Liberación Nacional	1,078,000,000.00	31,303,266.67	1,046,696,733.33	241,500,000.00	24,150,000.00	217,850,000.00	0.00	0.00	0.00
Movimiento Libertario	949,850,000.00	21,527,500.00	928,322,500.00	200,000,000.00	16,340,000.00	183,660,000.00			
Renovación Costarricense	0.00	0.00	0.00	20,600,000.00	0.00	20,600,000.00			
Unidad Social Cristiana	632,000,000.00	9,150,000.00	622,850,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Restauración Nacional	0.00	0.00	0.00	77,040,000.00	11,160,000.40	65,879,999.60	0.00	0.00	0.00
Republicano Social Cristiano							346,900,000.00	0.00	346,900,000.00
Auténtico Limonense							99,000,000.00	9,900,000.00	89,100,000.00
Totales	2,893,300,000.00	90,557,166.67	2,802,742,833.33	645,090,000.00	68,175,000.40	577,414,999.60	2,376,600,000.00	360,894,865.85	2,015,705,134.15

Nota. Campos en color gris corresponden a partidos políticos que no obtuvieron derecho a la contribución estatal en ese periodo electoral y los campos en color celeste refieren a partidos políticos que no participaron en ese proceso electoral.

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

De tal información se deriva que la venta de certificados de cesión –sin considerar el descuento– oscila, de manera aproximada, entre ¢2,300,000,000.00 y ¢2,900,000,000.00 en las campañas presidenciales de 2010 y 2018, superando apenas los ¢600,000,000.00 en el 2014. Al respecto, corresponde señalar que, durante la parte inicial de esta última campaña de cita, el uso de los certificados de cesión estuvo suspendido a raíz del estudio efectuado por parte de la Sala Constitucional sobre la acción de inconstitucionalidad presentada contra el Código Electoral.

Ahora bien, la comparación de esas sumas con el monto del aporte estatal para esas tres campañas (¢17,174,926,340.00, ¢18,147,670,000.00 y ¢25,029,906,960.00, en ese orden), permite desprender que el uso de esos instrumentos financieros para su venta llega a cantidades que equivalen, aproximadamente, al 16.85%, 3.55% y 9.50% del aporte estatal, respectivamente.

Así las cosas, de lo expuesto en este punto 4.1 se colige que en la práctica tienen lugar los tres usos previstos por la normativa para los certificados de cesión –medio de pago, garantía y venta– y que esta última representa el menor peso relativo, aun y cuando se tiene que todas alcanzan sumas representativas en el financiamiento de los partidos políticos de esas tres campañas presidenciales. De esta manera se cumple con la pretensión esbozada en el primer objetivo específico del presente trabajo de investigación.

4.2 Valor de los Certificados de Cesión

Las cesiones del eventual derecho a la contribución del Estado deben tener lugar mediante certificados de un valor o varios valores. A efectos de ejemplificar lo anterior, considérese que un partido puede realizar una emisión de certificados de cesión serie A por un monto total de ¢1,000,000.00, que esté conformada por un solo certificado por ese monto, por 10 certificados de ¢100,000.00 cada uno, por 40 de ¢10,000.00 y 24 de ¢25,000.00, o por cualquier otra combinación de valores que, en este caso ilustrativo, sume ¢1,000,000.00.

Ahora bien, cuando se hace referencia al valor de estos instrumentos financieros, este debe entenderse como el equivalente al valor nominal que le asigna el partido al emitirlo, pero no necesariamente como el equivalente al monto por el cual se utilice como medio de pago, garantía, o bien, para su venta, ni como aquel valor económico que en definitiva represente para su tenedor.

Dadas las particularidades de este mecanismo de financiamiento, se estima conveniente, en aras de la óptima comprensión del valor de estos instrumentos financieros, distinguir tres momentos

–para efectos del presente documento– en las que ese valor se ve afectado por características diferentes:

- a) El primero es aquel comprendido entre la fecha de convocatoria a elecciones nacionales y el día en que se desarrolla la jornada electoral del primer domingo de febrero.

Este periodo se caracteriza porque los potenciales inversores en certificados de cesión no cuentan aún con resultados electorales y solo disponen de las encuestas –fotografía del momento– como procedimiento para llevarle el pulso a la preferencia de los votantes durante la campaña electoral respectiva. Considérese que, por su naturaleza, las encuestas reflejan preferencias que pueden ser volátiles, situación que da lugar a un escenario en el que normalmente prevalece la incertidumbre sobre el resultado electoral del primer domingo de febrero y que, por ende, está asociado a un mayor riesgo respecto del valor de estos instrumentos financieros; en este contexto, su venta o utilización como medio de pago o garantía responden a una percepción de valor, variable respecto de la cual se amplía más adelante.

- b) Un segundo momento se ubica entre el día posterior a la jornada comicial del primer domingo de febrero y la fecha de emisión de la resolución en la que el TSE se pronuncia respecto de los resultados electorales definitivos, derivados del escrutinio.

En ese ínterin se conoce, primero de manera aproximada y luego en forma precisa, la fuerza o caudal electoral alcanzado por cada partido político, lo que permite a estos, así como a potenciales inversores en certificados de cesión –principalmente a los más avezados en esta materia– conocer cuáles partidos tendrán derecho a optar por los recursos de la contribución estatal (es decir, se pasa a conocer la lista taxativa de partidos cuyos certificados pueden alcanzar algún valor económico, en contraste con aquellos para los que no), así como desarrollar cálculos prácticamente definitivos respecto del monto máximo de contribución estatal por el que tendrá derecho a optar cada agrupación.

Este escenario permite la reducción del riesgo asociado al valor de los certificados de cesión, aun y cuando se mantiene la interrogante acerca del monto de reembolso que en definitiva aprueba el TSE a cada organización partidaria.

- c) Un tercer momento comprende desde la fecha de emisión de la resolución de cita y aquella en la que el Órgano Electoral se pronuncia respecto del resultado definitivo del

proceso de comprobación de los gastos presentados por cada uno de los partidos políticos con derecho a optar por los recursos del aporte estatal.

En tal pronunciamiento el TSE precisa el monto que reembolsa a la agrupación política con recursos de la contribución del Estado y se especifica el valor porcentual de cada serie de certificados, lo que permite –ahora sí– tener certeza absoluta respecto del valor económico que se reconoce por cada uno de esos instrumentos financieros.

Respecto de lo descrito acerca de esos tres momentos se tiene que, en el primero de estos, el valor –aún no consolidado– que se otorga a los certificados de cesión al utilizarlos para su venta o como medio de pago y garantía, se ve permeado particularmente por las encuestas político-electorales; en el segundo, el elemento que más incide en dicho valor –el cual tampoco se puede tener aún por consolidado– es la fuerza o caudal electoral alcanzado por cada partido político el primer domingo de febrero; y, en el tercero, lo medular refiere al resultado del proceso de revisión de gastos, información que, una vez emitida la resolución respectiva por parte del TSE, sí precisa el valor económico definitivo al que equivale cada certificado.

Según lo expuesto y en virtud de la incidencia que tienen las encuestas, la fuerza electoral y el proceso de comprobación de gastos en el valor que se le otorga a los certificados de cesión –según el momento cronológico en el que se esté ubicado– se procede a abordarlos con mayor profundidad, en aras de evidenciar su enlace con la percepción de valor, el monto máximo del derecho a la contribución estatal y el reembolso reconocido a los partidos políticos con dicho aporte.

4.2.1 Encuestas de Carácter Político-Electoral

Durante el periodo comprendido entre la fecha de convocatoria a elecciones nacionales y el día en que estas tienen lugar (primer domingo de febrero), los partidos políticos y los potenciales inversores en certificados de cesión disponen principalmente de encuestas, como mecanismo de medición que –por excelencia– permite llevar el pulso a las preferencias electorales en determinado momento, información que resulta útil a efectos de estimar posibles escenarios de votación y el riesgo asociado a esos certificados en ese lapso.

Sobre ese particular, resulta oportuno traer a colación el criterio vertido a este equipo investigador por el secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), en términos de que es a partir de la crisis del bipartidismo que las encuestas pasan a tener una incidencia preponderante en el valor que se le asigna a los certificados

de cesión, en virtud de que esa situación ha dado lugar a una significativa volatilidad en las preferencias del electorado, la cual vino a cambiar la predictibilidad del rango de votación.

Por su parte, el catedrático de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica manifiesta, con ocasión de la entrevista aplicada, que tales mediciones se han convertido en un factor determinante para establecer el valor que se les asigna a los certificados de cesión en las diferentes transacciones en que se utilizan, a pesar de los riesgos probabilísticos que ello conlleva. De manera relacionada, tanto el letrado de la Presidencia del TSE como el encargado del Área de Fiscalización Investigativa del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos de ese Órgano Electoral, explican que el peso de las encuestas en la determinación de dicho valor se origina en que no existe otro mecanismo o vía objetiva que permita, mediante la aplicación de un método confiable, predecir la intención de voto del electorado.

Además, el gerente de Riesgos de un banco privado que ha formalizado contratos de préstamos bajo la figura del fideicomiso –garantizados con certificados de cesión– expresa al equipo investigador que la experiencia derivada respecto de dicho producto y su riesgo asociado, ha permitido identificar, además de las encuestas, otros elementos informativos de interés relacionados con el respectivo partido político, entre los que destacan: la trayectoria histórico-electoral del partido político, el posicionamiento de su marca, el historial de crédito, la información pública que el TSE tiene a disposición, la experiencia y grado de éxito en los resultados de las liquidaciones de gastos presentados ante el Órgano Electoral y el presupuesto de gastos requerido por el banco como parte de la gestión crediticia. Algunos de estos elementos también fueron mencionados por otras personas entrevistadas.

Dicho esto, resulta oportuno mostrar seguidamente los resultados de algunas encuestas publicadas en medios de comunicación durante los meses de noviembre –del año anterior a las elecciones– y enero –del año en que tienen lugar los comicios– para su posterior análisis.

Tabla 13

Resultados de Algunas Encuestas de Opinión Sobre la Preferencia de Voto en los Procesos Electorales de 2010, 2014 y 2018

Proceso electoral	Fecha de la encuesta	Encuestadora	Liberación Nacional	Acción Ciudadana	Republican Social Cristiano	Movimiento Libertario	Unidad Social Cristiana	Restauración Nacional	Frente Amplio	Indecisos	Otros
2010	12-26 de noviembre, 2009	UNIMER	43.0%	16.0%		30.0%	6.0%				5.0%
	24 -30 de enero, 2010	UNIMER	41.9%	19.9%		22.9%	5.7%				9.6%
	9 al 7 de noviembre, 2009	Escuela de Estadística UCR	60.3%	13.9%		18.7%	3.3%				3.8%
	23 de octubre al 5 de noviembre, 2009	Borge y Asociados	46.3%	9.2%		14.4%	2.9%				27.2%
	5 de enero de 2010	Borge y Asociados	36.7%	8.5%		16.2%	2.2%				36.4%
	27 de enero de 2010	CIP Gallup	44.0%	17.0%		27.0%	9.0%				3.0%
2014	8-20 de noviembre, 2013	CID Gallup	45.0%	10.0%		15.0%	8.0%		21.0%		1.0%
	14 y 25 de enero, 2014	CID Gallup	35.6%	15.6%		17.6%	6.5%		21.0%		3.8%
	8-20 de noviembre, 2013	UNIMER	19.0%	8.0%		19.0%	5.0%		22.0%	24.0%	3.0%
	6 al 12 de enero de 2014	UNIMER	20.3%	5.5%		20.2%	3.6%		22.2%	22.4%	5.8%
	11 y 29 de noviembre, 2013	CIEP	17.4%	5.1%		10.4%	3.1%		15.7%	29.7%	18.4%
	8 al 18 de enero de 2014	CID Gallup	20.4%	9.5%		11.2%	3.1%		15.3%	24.5%	15.7%
2018	28 de noviembre, 2017	CID Gallup	15.0%	4.0%	7.0%	3.0%	9.0%	4.0%	1.0%		57.0%
	17 de enero del 2018	CID Gallup	15.5%	5.3%	7.7%	3.4%	12.2%	9.6%	1.6%		44.7%
	13 al 15 de noviembre, 2017	Opol Consultores	15.1%	3.7%	4.8%	1.2%	6.0%	3.6%	1.5%	31.0%	33.1%
	19 de enero de 2018	Opol Consultores	12.3%	3.5%	5.3%	1.4%	8.2%	10.3%	1.0%	23.3%	34.7%
	Noviembre de 2017	CIEP	15.0%	4.0%	5.0%	3.0%	11.0%	2.0%	2.0%	37.0%	21.0%
	17 de enero de 2018	CIEP	11.0%	6.0%	6.0%	2.0%	9.0%	17.0%	1.0%	27.0%	21.0%

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de encuestas publicadas en medios de comunicación nacional.

A efectos de explicar el uso e importancia de los resultados reflejados en las encuestas de la Tabla 13 inmediata anterior, resulta oportuno retomar –de previo– lo indicado en párrafos precedentes acerca de los tres momentos que pueden distinguirse a efectos de la asignación de valor a los certificados de cesión, los cuales, en lo esencial, se diferencian en la cantidad de información disponible respecto de las preferencias del votante, lo que a su vez se asocia a diferentes niveles de incertidumbre y riesgo.

Dentro de este marco, corresponde concentrarse –en razón de la variable objeto de análisis– en el primer momento descrito supra, el cual, como se indica, se encuentra comprendido entre la fecha de convocatoria a elecciones nacionales y el día en que se desarrolla la jornada electoral del primer domingo de febrero, periodo en el que no se cuenta con resultados electorales y solo se disponen de las fotografías del momento, derivadas de las encuestas, lo que da lugar a que la venta de los certificados de cesión o su utilización como medio de pago o garantía respondan al indicador *percepción de valor*.

Respecto de lo anterior, considérese que, a partir de los datos reflejados en la Tabla 13 anterior, se colige que los tres partidos más favorecidos –en el proceso electoral de 2010– según las encuestas publicadas en medios de comunicación (elaboradas en los meses de octubre y noviembre de 2009 y enero de 2010, por UNIMER, la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, Borge y Asociados y CID Gallup), son, en orden descendente, Liberación Nacional; Movimiento Libertario y Acción Ciudadana.

Por su parte, en lo que corresponde a operaciones de crédito formalizadas por los partidos políticos con ocasión del proceso electoral de 2010, se tiene principalmente lo siguiente:

Tabla 14

Detalle de Montos y Series de Certificados de Cesión Utilizados como Garantía en Operaciones de Crédito Formalizados en la Campaña Presidencial de 2010

Campaña Presidencial 2010				
Partido político	Institución bancaria	Monto del crédito en ¢	Monto en ¢ de certificados de cesión en garantía	Serie de los certificados de cesión
Acción Ciudadana (PAC)	Banco de Costa Rica	629,768,252.00	1,500,000,000.00	A
	Banco LAFISE	250,000,000.00	300,000,000.00	A
	Banco BCT	742,857,143.00	1,000,000,000.00	A
	Grupo Financiero ACOBO	200,000,000.00	300,000,000.00	B
	Total	1,822,625,395.00	3,100,000,000.00	
Liberación Nacional (PLN)	Banco LAFISE	1,000,000,000.00	1,200,000,000.00	A
	Banco de Costa Rica	2,400,000,000.00	3,000,000,000.00	A
	Banco Cathay	400,000,000.00	500,000,000.00	A
	Banco Promérica	1,000,000,000.00	1,180,000,000.00	A y B
	Total	4,800,000,000.00	5,880,000,000.00	
Movimiento Libertario (PML)	Banco BCT S.A.	700,000,000.00	700,000,000.00	A
	Grupo Financiero ACOBO	250,000,000.00	470,000,000.00	B
	Banco LAFISE	250,000,000.00	300,000,000.00	A
	Total	1,200,000,000.00	1,470,000,000.00	
Total general	7,822,625,395.00	10,450,000,000.00		

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

De la información anterior resulta dable desprender, básicamente, que:

- Las tres agrupaciones políticas que lideraban las encuestas (PLN, PML y PAC) son aquellas con las cuales las entidades financieras formalizaron operaciones de crédito – garantizadas con certificados de cesión– por montos que oscilan entre ¢1,200,000,000.00 y ¢4,800,000,000.00.
- En el caso de los dos partidos más favorecidos por los resultados de las encuestas, sea PLN y PML, se les requiere en promedio, por cada colón prestado, un total de ¢1.23 en certificados de cesión ($\text{¢}5,880,000,000.00/\text{¢}4,800,000,000.00$ o $\text{¢}1,470,000,000.00/\text{¢}1,200,000,000.00$); mientras que en el caso del partido que ocupa el tercer lugar en las intenciones de voto (PAC), les fue requerido ¢1.70 de certificados de cesión ($\text{¢}3,100,000,000.00/\text{¢}1,822,625,395.00$) por cada colón dado en crédito, lo que pone de manifiesto una diferencia en el valor percibido por los acreedores respecto de esos certificados.

- c) Complementariamente, se tiene que los créditos son garantizados principalmente con certificados de la serie A, complementados por aquellos de la serie B, lo cual resulta congruente con el orden de prelación que norma el reembolso de recursos del aporte estatal (serie A sobre serie B, serie B sobre serie C y así sucesivamente).

En lo que corresponde a los procesos electorales de 2014 y 2018, se observa la predominancia de los contratos de préstamo bajo la figura del fideicomiso, formalizados entre bancos o entidades financieras no bancarias supervisadas por SUGEF y los partidos políticos, acreencias respecto de los cuales también resulta posible derivar la relación entre los resultados de las encuestas y el financiamiento político alcanzado, tal como se tiene del análisis de los siguientes datos:

Tabla 15

Formalización de Fideicomisos Entre Bancos o Entidades Financieras no Bancarias Supervisadas por la SUGEF y los Partidos Políticos en las Campañas Electorales de 2014 y 2018

Proceso electoral	Partido Político (Fideicomitente)	Entidad financiera (Fiduciario)	Entidad bancaria (Fideicomisario)	Fecha de formalización	Monto del fideicomiso en ¢	Garantías en ¢ otorgadas con certificados Serie A	Garantías en ¢ otorgadas con certificados Serie B
2014	Liberación Nacional (PLN)	COFIN S.A.	LAFISE	29/11/2013	6,300,000,000.00	7,875,000,000.00	0.00
	Frente Amplio (PFA)	IMPROSA	BCR	27/01/2014	920,000,000.00	1,200,000,000.00	0.00
	Acción Ciudadana (PAC)	COFIN S.A.	LAFISE	01/11/2013	2,500,000,000.00	3,847,000,000.00	0.00
	Movimiento Libertario (PML)	COFIN S.A.	LAFISE	01/11/2013	2,500,000,000.00	3,847,000,000.00	0.00
	Total				12,220,000,000.00	16,769,000,000.00	0.00
2018	Liberación Nacional (PLN)	COFIN S.A.	BCT	03/10/2017	4,500,000,000.00	4,500,000,000.00	0.00
	Unidad Social Cristiana (PUSC)	COFIN S.A.	BCT	10/10/2017	3,375,000,000.00	4,250,000,000.00	0.00
	Frente Amplio (PFA)	COFIN S.A.	BCT	02/11/2017	300,000,000.00	600,000,000.00	0.00
	Acción Ciudadana (PAC)	COFIN S.A.	BCT	02/11/2017	2,200,000,000.00	700,000,000.00	1,500,000,000.00
	Restauración Nacional (PRN)	COFIN S.A.	Banco Promérica	28/02/2018	2,300,000,000.00	230,000,000.00	2,300,000,000.00
	Movimiento Libertario (PML)	COFIN S.A.	Banco Promérica	23/01/2018	220,000,000.00	460,000,000.00	0.00
TOTAL				12,895,000,000.00	10,740,000,000.00	3,800,000,000.00	

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Político y de información ubicada en el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones https://www.tse.go.cr/pdf/varios/operaciones_crediticias.pdf.

Al relacionar la información reflejada en la Tabla 13 con la que se muestra en la Tabla 15 (inmediata anterior), resulta dable desprender –en lo concerniente al proceso electoral presidencial del 2014– básicamente que:

- a) De los cinco partidos con mayor intención de voto a lo largo de la campaña presidencial de 2014 (PLN, PFA, PML, PAC y PUSC, en orden descendente), un total de cuatro (80%) formalizaron contratos de préstamo bajo la figura del fideicomiso con entidades bancarias, por un monto de ₡12,220,000,000.00. Únicamente el PUSC no formaliza ese tipo de contrato de préstamo.
- b) En la fecha de formalización de esos fideicomisos (véase columna “Fecha de formalización” de la Tabla 15), los respectivos partidos políticos se muestran con un buen posicionamiento en las mediciones de intención de voto realizadas por las encuestadoras enlistadas. Al respecto, se tiene que el PLN formaliza el fideicomiso el 29 de noviembre de 2013, fecha para la cual los resultados de las encuestas lo ubican en el primer o segundo lugar; el PFA lo concreta el 27 de enero de 2014, momento en el que las preferencias electorales lo colocan en el primer o segundo lugar; el PML y el PAC lo formalizan el 1 de noviembre de 2013, cuando las intenciones de voto reflejadas en fechas cercanas a esta ubican, al primero de estos, entre un segundo y tercer lugar y, al segundo, en un cuarto lugar.
- c) En el caso del partido para el cual se muestra un mayor porcentaje de respaldo en las encuestas al momento de la formalización (PLN), se le solicita, en promedio, por cada colón prestado, un total de ₡1.25 en certificados de cesión como garantía (₡7,875,000,000.00/₡6,300,000,000.00); en el caso del partido que ocupa el segundo lugar en esas encuestas (PFA), le fue requerido como respaldo ₡1.30 de certificados de cesión (₡1,200,000,000.00/₡920,000,000.00) por cada colón dado en crédito; en tanto que la negociación con el PML y PAC, ubicados entre el tercer y cuarto lugar, respectivamente, dio lugar a que, por cada colón prestado, tuvieran que garantizarlo con ₡1.54 de certificados de cesión, lo que evidencia brechas en la percepción de valor por parte de los acreedores respecto de esos certificados, según el partido político emisor y su respaldo en las mediciones de intención de voto.

- d) En el caso de los fideicomisos formalizados con ocasión de la campaña presidencial de 2014, se tiene que en su totalidad son garantizados con certificados de la serie A, lo cual se explica por la prevalencia prevista en la normativa atinente.

Tal como se desprende de la información contenida en las Tablas 13 y 15, se colige que para la campaña presidencial de 2018 se presenta una situación similar a la del 2014, en aquello relacionado con la percepción de valor de los certificados de cesión por parte de los acreedores. Al respecto, considérese que los partidos mejor posicionados en las encuestas al momento de formalizar los fideicomisos (PLN, PUSC y PAC), se les solicita como garantía, por cada colón prestado, entre ₡1 y ₡1.26 en certificados de cesión, en tanto que los partidos políticos como el FA y PML, para los cuales se mostraba una menor intención de voto en las encuestas, debieron garantizar cada colón de préstamo con ₡2 y ₡2.09 de certificados de cesión, respectivamente.

Obsérvese que en esta última campaña los fideicomisos alcanzan la suma de ₡12,895,000,000.00, garantizados con certificados por un total de ₡14,540,000,000.00 (₡10,740,000,000.00 de la serie A, más ₡3,800,000,000.00 de la serie B).

En relación con lo antes indicado, resulta oportuno traer a colación lo manifestado por los expertos al equipo investigador, quienes coinciden en que las entidades financieras bancarias y no bancarias condicionan la compra o recepción de estos instrumentos financieros a los resultados de las encuestas, por lo que suelen contratar encuestadoras a efectos de respaldar su decisión respecto del otorgamiento de recursos a los partidos políticos; ello, a efectos de sustentar la expectativa de valor de los certificados de cesión, proceso en el que también se apoyan, de manera complementaria, en las encuestas publicadas por los medios de comunicación.

En términos más específicos se pronuncia el gerente de Riesgos entrevistado por el equipo investigador, al señalar que la entidad bancaria en la que labora suele contratar servicios de las encuestadoras para establecer el tope de recursos a prestar y que, en forma previa a cada desembolso, se exige al partido político haber satisfecho una serie de requisitos y condiciones. Entre estos sobresale que los montos desembolsados resulten congruentes con el resultado de las encuestas que se van efectuando con posterioridad a la formalización, de manera que el banco mitigue el riesgo de liberar un monto que pueda quedar al descubierto; en consonancia con tal proceder, se vela porque que la proyección que se realiza respecto del valor de las series que respaldan las sumas desembolsadas resulte mayor al monto prestado. En general, procuran que el

monto del crédito oscile entre el 60% y el 80% del valor de las series de los certificados de cesión recibidos como garantía.

Adicionalmente, se tiene lo manifestado por la totalidad de los entrevistados en términos de la afectación que producen los certificados en la equidad de la contienda electoral, pues condiciona su valor a los resultados de las encuestas, lo que limita la posibilidad de visibilizar una cantidad significativa de las ofertas políticas contendientes.

Tal criterio resulta congruente con expuesto en los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) desarrolladas por la Organización de los Estados Americanos (OEA), con ocasión de las elecciones presidenciales llevadas a cabo en Costa Rica en el 2010, 2014 y 2018; documentos en los que se señala que las encuestas son utilizadas por las entidades financieras para otorgar créditos que benefician a las agrupaciones políticas mejor posicionadas en ellas, limitándose la equidad en la contienda.

En razón de la situación descrita, como resultado del *Trabajo Interinstitucional Entre Supremos Poderes Establece Ruta para Abordar el Fenómeno del Crimen Organizado*, según se indica en comunicado de prensa de la Presidencia de la República del 17 de junio de 2021; se sugiere impulsar el conocimiento y discusión de iniciativas legislativas que promuevan equidad en la contienda y disminuyan la dependencia económica de los partidos políticos a capitales privados durante la campaña, oportunidad en la que el Tribunal Supremo de Elecciones, nuevamente aboga –como parte de las acciones propuestas– por la derogatoria de los certificados de cesión (A. Cambronerero, comunicado personal, 3 de junio de 2021).

4.2.2 Fuerza Electoral

La fuerza o caudal electoral es una de las variables con más peso en la determinación del *valor* definitivo que alcanzan los certificados de cesión. En virtud de ello, deviene relevante destacar que los partidos políticos con derecho a optar por los recursos del aporte del Estado son aquellos que:

- a) Se inscriben a escala nacional y obtienen al menos un 4% de los votos válidamente emitidos (VVE) a esa escala.
- b) Se inscriben a escala provincial y alcanzan como mínimo un 4% de los sufragios válidamente emitidos (VVE) en la provincia respectiva.
- c) Los que eligen al menos un diputado o diputada.

En esta misma línea, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones No. 2124-E10-2010, 1075-E10-2014 y 1500-E10-2018, emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones, los partidos políticos cuya fuerza electoral les permite satisfacer alguno de los requisitos antes indicados son:

Tabla 16

Partidos Políticos cuya Fuerza Electoral Permite Optar por Recursos de la Contribución Estatal en los Periodos Electorales 2010, 2014 y 2018

Proceso electoral	Partidos Políticos		
	Inscritos a escala nacional y con VVE de al menos el 4% en esa escala	Inscritos a escala provincial y con VVE de al menos el 4% en la provincia	Al menos un diputado elegido
2010	Accesibilidad sin Exclusión		
	Acción Ciudadana		
	Liberación Nacional	Restauración Nacional Unión Agrícola Cartaginés	Frente Amplio Renovación Costarricense
	Movimiento Libertario		
	Unidad Social Cristiana		
2014	Acción Ciudadana		
	Frente Amplio		
	Liberación Nacional	Alianza Democrática Cristiana	Accesibilidad sin Exclusión Renovación Costarricense Restauración Nacional
	Movimiento Libertario		
	Unidad Social Cristiana		
2018	Acción Ciudadana		
	Integración Nacional		
	Liberación Nacional	Auténtico Limonense Unión Guanacasteca	Frente Amplio
	Republicano Social Cristiano		
	Restauración Nacional Unidad Social Cristiana		

Nota. VVE = votos válidamente emitidos.

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de las resoluciones resoluciones No. 2124-E10-2010, 1075-E10-2014 y 1500-E10-2018, Tribunal Supremo de Elecciones.

Al referir a la fuerza o caudal electoral obtenida por los partidos políticos, se hace necesario establece la relación con el segundo momento descrito supra, el cual –de conformidad con lo indicado– se ubica entre el día posterior a la jornada comicial del primer domingo de febrero y la fecha de emisión de la resolución en la que el TSE se pronuncia respecto de los resultados electorales definitivos, derivados del escrutinio.

Considérese que en ese intervalo se conoce –inicialmente de manera aproximada y luego en forma precisa– la fuerza o caudal electoral alcanzada por cada partido político, lo que permite

conocer cuáles partidos tendrán derecho a optar por los recursos de la contribución estatal. Ello da lugar a una disminución del riesgo asociado a la determinación del valor definitivo de los certificados de cesión, pues se cuenta con un dato adicional invariable y preciso que permite hacer proyecciones en un escenario de menor incertidumbre respecto del que se tiene en el primer momento explicado al inicio del apartado 4.2 de este capítulo.

Ahora bien, a partir de la fuerza electoral alcanzada por cada uno de esos partidos políticos, el TSE define el *monto máximo del derecho a la contribución estatal* –establecido como *indicador* en el presente trabajo de investigación– por el que estos pueden optar en cada proceso electoral de cita, tal como se detalla seguidamente:

Tabla 17

Monto Máximo del Derecho a la Contribución Estatal al que Tienen Derecho a Optar los Partidos Políticos en los Procesos Electorales Presidenciales de 2010, 2014 y 2018

Partido	Monto máximo a recibir en ¢		
	2010	2014	2018
Accesibilidad sin Exclusión	956,349,243.48	423,828,125.54	
Acción Ciudadana	3,741,080,303.65	5,138,089,226.55	5,217,548,578.60
Alianza Democrática Cristiana		110,483,014.37	
Auténtico Limonense			87,581,873.32
Frente Amplio	348,436,857.83	2,884,681,624.87	649,436,804.48
Integración Nacional			2,369,121,408.34
Liberación Nacional	7,378,842,220.04	5,259,876,791.16	5,245,186,779.02
Movimiento Libertario	3,105,511,498.33	1,829,926,383.37	
Renovación Costarricense	400,521,428.73	461,636,388.09	
Republicano Social Cristiano			1,259,221,029.61
Restauración Nacional	135,798,814.98	517,844,610.09	5,940,450,040.60
Unidad Social Cristiana	1,053,836,513.33	1,521,303,835.95	4,210,110,208.47
Unión Agrícola Cartaginés	54,549,459.64		
Unión Guanacasteca			51250237.56
Total	17,174,928,350.01	18,147,669,999.99	25,029,906,960.00

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos

En este punto, corresponde precisar que el reconocimiento de esos montos está supeditado, como paso siguiente, al resultado del proceso de comprobación de gastos que desarrolla el Tribunal

Supremo de Elecciones, una vez que cada partido presente la respectiva liquidación de gastos de naturaleza electoral.

4.2.3 Proceso de Comprobación de Gastos

En atención al mandato que emana del artículo 96 constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones desarrolla el proceso de comprobación de gastos en los que incurren los partidos políticos, el cual realiza por medio de su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Ese proceso tiene lugar con el propósito de determinar el *reembolso* –definido como *indicador* en el presente estudio– que se reconocerá a cada partido político con recursos de la contribución estatal.

Al respecto, se tiene que ese Órgano Electoral, con ocasión de dicho proceso de comprobación, arriba a los siguientes resultados para las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018:

Tabla 18

Información Sobre Montos Máximos de la Contribución Estatal, Montos Liquidados y Montos Reembolsados por el TSE a los Partidos Políticos en las Campañas Presidenciales de 2010, 2014 y 2018

Partido Político	2010			2014			2018		
	Monto máximo en ¢ a que tuvo derecho	Monto liquidado en ¢	Monto reembolsado en ¢	Monto máximo en ¢ a que tuvo derecho	Monto liquidado en ¢	Monto reembolsado en ¢	Monto máximo en ¢ a que tuvo derecho	Monto liquidado en ¢	Monto reembolsado en ¢
Accesibilidad sin Exclusión	956,349,243.48	911,917,420.95	598,816,911.86	423,828,125.54	303,549,571.25	115,471,990.52	-	-	-
Acción Ciudadana	3,741,080,303.65	4,270,386,939.40	2,961,477,158.48	5,138,089,226.55	4,225,611,174.88	3,319,704,312.91	5,217,548,578.60	3,430,410,490.43	3,004,550,234.96
Alianza Demócrata Cristiana	-	-	-	110,483,014.37	0.00	0.00	-	-	-
Auténtico Limonense	-	-	-	-	-	-	87,581,873.33	99,499,215.47	41,532,330.09
Frente Amplio	348,436,857.83	341,802,916.36	296,361,209.16	2,884,681,624.87	1,048,095,387.33	816,637,874.09	649,436,804.48	913,003,604.34	487,077,603.36
Integración Nacional	-	-	-	-	-	-	2,369,121,408.34	1,312,140,505.50	1,216,951,120.89
Liberación Nacional	7,378,842,220.04	7,866,104,172.21	6,801,717,905.60	5,259,876,791.16	5,597,330,396.00	4,526,290,344.13	5,245,186,779.02	4,653,997,209.00	4,335,974,337.68
Movimiento Libertario	3,105,511,498.33	4,103,522,400.25	2,445,881,263.95	1,829,926,383.37	2,361,109,472.72	1,594,207,858.73	-	-	-
Renovación Costarricense	400,521,428.73	808,764,348.47	6,012,341.75	461,636,388.09	543,244,787.08	337,356,385.40	-	-	-
Republicano Social Cristiano	-	-	-	-	-	-	1,259,221,029.61	1,781,219,640.75	852,912,475.17
Restauración Nacional	135,798,814.98	204,895,974.10	129,008,874.23	517,844,610.09	300,919,396.98	258,922,305.04	5,940,450,040.60	2,143,422,314.27	1,531,342,118.03
Unidad Social Cristiana	1,053,836,513.33	1,095,273,668.79	856,633,692.10	1,521,303,835.95	1,300,435,262.49	782,090,304.55	4,210,110,208.47	3,674,671,458.46	3,477,129,707.39
Unión Agrícola Cartaginés	54,549,459.64	55,018,000.00	0.00	-	-	-	-	-	-
Unión Guanacasteca	-	-	-	-	-	-	51,250,237.56	39,844,266.92	35,875,166.29
TOTAL	17,174,926,340.01	19,657,685,840.53	14,095,909,357.13	18,147,670,000.00	15,680,295,448.73	11,750,681,375.37	25,029,906,960.00	18,048,208,705.14	14,983,345,093.86

Nota. Los espacios en blanco corresponden a partidos políticos que no obtuvieron derecho a la contribución electoral en el periodo electoral respectivo.

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

De la información mostrada en la tabla anterior se desprende, entre otros asuntos de interés, lo siguiente:

- a) El monto máximo a que tienen derecho los partidos políticos es usualmente diferente a la suma liquidada ante el TSE –conformada por gastos de naturaleza electoral–, así como a la que, en definitiva, le es aprobada o reembolsada por ese Órgano Electoral.
- b) El monto liquidado por los partidos políticos ante el TSE es generalmente inferior al monto máximo a que tienen derecho, en razón, entre otros, de los porcentajes de las reservas de gastos permanentes (organización y capacitación) establecidas en los estatutos de los partidos políticos, tópico que no es abordado en el presente estudio. Ahora bien, hay casos en que la suma de gastos liquidados supera ese monto máximo, como sucede, a manera de ejemplo, con el PLN en el 2010 y 2014, PML en el 2014 y PFA en el 2018; al respecto, considérese que no hay normas que impidan que las liquidaciones de gastos presentadas ante el TSE –para su respectiva comprobación– excedan el monto máximo al que tiene derecho un partido político, en cuyos casos la situación podría estar explicada en la intención de la agrupación política de acceder al tope máximo en caso de rechazo de gastos en determinadas cuentas.

Es menester precisar que a ese monto máximo de contribución estatal a que tiene derecho cada partido político se le resta la cantidad equivalente al porcentaje establecido –en ejercicio de su potestad de autorregulación partidaria– para reservas de gastos permanentes. Ese remanente representa el tope o techo que puede reembolsarse a un partido político, con recursos del aporte estatal, por concepto de gastos de naturaleza electoral, aun y cuando haya liquidado gastos por una cuantía mayor.

En este contexto, el TSE vela –en observancia de lo normado– porque no se exceda la reserva establecida por el partido político para financiar los gastos de naturaleza electoral, deduce los montos que se hayan girado a cada partido por concepto de financiamiento anticipado caucionado y ordena las retenciones que correspondan. Por último, el dato sobre el monto aprobado es el que se utiliza para efectos de la determinación del valor económico que en definitiva alcanzarán los certificados de cesión.

Al considerar lo descrito, resulta posible derivar que este proceso se enmarca en el tercer momento referido supra, el cual –como se ha indicado– comprende desde la fecha de emisión de la resolución en la que el TSE se pronuncia respecto de los resultados electorales definitivos y hasta

aquella en la que el Órgano Electoral se pronuncia acerca del resultado de la revisión de los gastos presentados por cada uno de los partidos políticos. En tal pronunciamiento el TSE precisa el monto que reembolsa a la agrupación política con recursos de la contribución del Estado y se especifica el valor porcentual de cada serie de certificados, escenario en que se alcanza total certeza respecto del valor económico de esos instrumentos financieros.

Dicho esto, es menester retomar –a efectos de propiciar una mayor claridad– lo establecido en términos de que, si el monto del aporte estatal que le llega a corresponder a un partido político no resulta suficiente para dar cobertura a la totalidad de las series de certificados de cesión emitidas por este, la serie A tiene prioridad sobre la B, la B sobre la C y así sucesivamente.

En línea con lo expuesto, resulta ilustrativa la información que se muestra en la tabla siguiente, correspondiente al porcentaje reconocido respecto del valor nominal de cada serie emitida, relativa a las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018:

Tabla 19

Monto Máximo de Certificados de Cesión Emitidos, Monto por Serie y Porcentaje Reconocido, Campañas de 2010, 2014 y 2018

Partido Político	Periodo Electoral 2010				Periodo Electoral 2014				Periodo Electoral 2018			
	Monto total en ¢ certificados emitidos	Series	Monto en ¢ emitido por serie	Porcentaje reconocido	Monto total en ¢ certificados emitidos	Series	Monto en ¢ emitido por serie	Porcentaje reconocido	Monto total en ¢ certificados emitidos	Series	Monto en ¢ emitido por serie	Porcentaje reconocido
Accesibilidad sin Exclusión	950,000,000.00	A	950,000,000.00	63.03%	300,000,000.00	A	300,000,000.00	38.49%	475,000,000.00	A	400,000,000.00	Sin derecho
		B					B	75,000,000.00				
Acción Ciudadana	5,400,000,000.00	A	3,000,000,000.00	98.72%	4,000,000,000.00	A	4,000,000,000.00	82.99%	3,200,000,000.00	A	700,000,000.00	100.00%
		B	2,000,000,000.00	0.00%		B	500,000,000.00	100.00%				
		C	400,000,000.00	0.00%		C	1,500,000,000.00	100.00%				
						D	500,000,000.00	60.91%				
Auténtico Limonese	750,000,000.00	A	600,000,000.00	49.39%	2,000,000,000.00	A	1,200,000,000.00	68.05%	1,000,000,000.00	A	75,000,000.00	55.38%
		B	150,000,000.00	0.00%		B	600,000,000.00	0.00%		B	25,000,000.00	0.00%
Frente Amplio	500,000,000.00	A	500,000,000.00	Sin derecho		A			1,840,000,000.00	A	1,390,000,000.00	87.55%
		B				B	400,000,000.00	0.00%				
		C				C	150,000,000.00	0.00%				
Integración Nacional	8,565,000,000.00	A	6,000,000,000.00	100.00%	8,375,000,000.00	A	7,875,000,000.00	57.48%	4,500,000,000.00	A	4,500,000,000.00	96.35%
		B	1,475,000,000.00	54.35%		B	500,000,000.00	0.00%				
		C	590,000,000.00	0.00%								
		D	500,000,000.00	0.00%								
Movimiento Libertario	6,000,000,000.00	A	1,000,000,000.00	100.00%	5,100,000,000.00	A	3,350,000,000.00	47.59%	2,250,000,000.00	A	1,000,000,000.00	Sin derecho
		B	1,000,000,000.00	100.00%		B	1,150,000,000.00	0.00%		B	500,000,000.00	
		C	1,000,000,000.00	44.59%		C	600,000,000.00	0.00%		C	750,000,000.00	
		D	1,000,000,000.00	0.00%								
		E	1,000,000,000.00	0.00%								
		F	1,000,000,000.00	0.00%								
Renovación C. Republicano Social Cristiano	800,000,000.00	A	800,000,000.00	0.75%	500,000,000.00	A	500,000,000.00	67.47%	550,000,000.00	A	550,000,000.00	Sin derecho
Restauración Nacional	300,000,000.00	A	100,000,000.00	100.00%	350,000,000.00	A	150,000,000.00	100.00%	2,530,000,000.00	A	230,000,000.00	En proceso
		B	100,000,000.00	29.01%		B	200,000,000.00	54.46%		B	2,300,000,000.00	
		C	100,000,000.00	0.00%								
Unidad Social Cristiana	6,000,000,000.00	A	3,000,000,000.00	28.55%	3,500,000,000.00	A	1,000,000,000.00	78.21%	10,250,000,000.00	A	4,250,000,000.00	81.81%
		B	3,000,000,000.00	0.00%		B	1,000,000,000.00	0.00%		B	2,500,000,000.00	0.00%
						C	1,500,000,000.00	0.00%		C	3,500,000,000.00	0.00%
Unión Guanacasteca		A				A			75,000,000.00	A	25,000,000.00	100.00%
		B				B		50,000,000.00		21.75%		
Otros	3,119,500,000.00		3,119,500,000.00		625,000,000.00		625,000,000.00		3,800,000,000.00		3,800,000,000.00	
TOTALES	32,384,500,000.00		32,384,500,000.00		24,750,000,000.00		24,750,000,000.00		32,970,800,000.00		32,970,800,000.00	

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

De la información mostrada en la tabla anterior se tiene que, en algunos casos, los partidos políticos no obtienen el caudal electoral suficiente que les permita –como se indica supra– optar por los recursos del aporte estatal y, en consecuencia, sus certificados no alcanzan ningún valor económico. La lista de esos partidos políticos se detalla en el anexo 5.

Ahora bien, respecto de los partidos que obtuvieron el derecho a optar por esos recursos en los procesos electorales presidenciales de cita, resulta necesario relacionar la información contenida en las Tablas 18 y 19, a partir de la cual resulta dable identificar, en lo de interés, los dos escenarios siguientes:

Primer escenario. El monto de contribución estatal aprobado o reembolsado al partido político únicamente alcanza para dar cobertura, parcial o total, a su serie A (contrastar columnas “Monto reembolsado en ¢” de la Tabla 18 con “Monto en ¢ emitido por serie” de la Tabla 19).

Con el propósito de ilustrar este primer escenario, considérese –a manera de ejemplo– los datos de la campaña presidencial de 2010, correspondientes al partido Accesibilidad sin Exclusión. Nótese que al relacionar la información mostrada en las referidas columnas de las Tablas 18 y 19, se tiene que ese partido político emite una única serie de certificados de cesión (Tabla 19) por un monto total de ¢950,000,000.00; en virtud de ello, dado que el monto reembolsado por el TSE (Tabla 18) asciende únicamente a ¢598,816,911.86, se desprende que el valor económico definitivo que alcanzaron los certificados de cesión emitidos por esa agrupación equivale al 63.03% de su valor nominal (columna “Porcentaje reconocido” de la Tabla 19), resultado que se obtiene al dividir ¢598,816,911.86 entre ¢950,000,000.00.

Segundo escenario. El monto del aporte estatal reembolsado al partido político supera la suma requerida para cubrir la serie A –e incluso otras series– en su totalidad.

A efectos de ilustrar este segundo escenario, tómesese como ejemplo la situación del partido Acción Ciudadana en la campaña presidencial de 2018. Considérese que ese partido político emite cuatro series, a saber: A, B, C y D, por un valor de ¢700,000,000.00, ¢500,000,000.00, ¢1,500,000,000.00 y ¢500,000,000.00, respectivamente, para un total de ¢3,200,000,000.00 (Tabla 19); en este escenario, dado que al partido político se le reembolsan gastos por un monto de ¢3,004,550,234.96, se tiene que las series A, B y C alcanzan una cobertura de un 100% de su valor nominal (las tres series, en conjunto ascienden a ¢2,700,000,000.00) y se genera un remanente por

¢304,550,234.96 (¢3,004,550,234.96 menos ¢2,700,000,000.00), lo que permite que los certificados de cesión de la serie D emitida por esa agrupación alcance un valor económico definitivo equivalente al 60.91% del respectivo valor nominal (columna “Porcentaje reconocido” de la Tabla 19), resultado que se obtiene de dividir ¢304,550,234.96 entre ¢500,000,000.00.

Tal como se desprende de la información mostrada en las referidas tablas 18 y 19, aun y cuando la normativa electoral admite –respecto de esos mecanismos de financiamiento– su venta y utilización como medios de pago o garantía, estos son reconocidos por un valor que oscila entre cero y cien. Así, se tiene que algunas emisiones de certificados de cesión no adquieren valor económico, mientras que otras alcanzan un valor total o parcial.

Así las cosas, la fuerza electoral alcanzada por el partido político en las elecciones del primer domingo de febrero del año de las elecciones nacionales, sumado al resultado del proceso de comprobación de gastos y la consecuente determinación del monto reembolsado al partido político –a partir de la consideración de los asuntos antes desarrollados– permite establecer el valor económico que el Estado reconoce en definitiva por los certificados de cesión.

Lo expuesto en este apartado permite evidenciar la incidencia que las encuestas, la fuerza o caudal electoral y el proceso de comprobación de gastos tienen en la determinación del valor económico de estos instrumentos financieros. De esta manera se cumple con lo previsto en el segundo objetivo específico de esta investigación.

4.3 Financiamiento Político

Los partidos políticos requieren de recursos para desarrollar sus diferentes actividades permanentes (principalmente relacionados con organización y capacitación), así como para financiar su participación en las campañas electorales y visibilizar sus propuestas ante el electorado.

Para ello, la normativa electoral costarricense contempla un conjunto de mecanismos de control orientados a garantizar que los recursos mediante los cuales se financian los partidos políticos se ajusten a las previsiones legales, reglamentarias y jurisprudenciales aplicables. En los casos en que tales previsiones son inobservadas, la legislación –específicamente el Código Electoral promulgado en el 2009– contempla un marco sancionatorio que contempla ilícitos,

algunos de los cuales se categorizan como delitos o faltas electorales; lo anterior, sin descartar la identificación de conductas que se enmarquen como delitos comunes.

Respecto de las posibles transgresiones al ordenamiento jurídico y técnico, resulta oportuno considerar lo manifestado al equipo investigador por una de las profesionales que laboran en el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE, en el sentido de que si bien los partidos hacen esfuerzos por cumplir con los requisitos establecidos en la normativa, lo cierto es que se han evidenciado prácticas que sugieren la presencia de gastos por montos que exceden el valor real del beneficio recibido por algunos partidos políticos, así como la prestación de bienes o servicios que hacen dudar de su veracidad; ello, con el objetivo de propiciar el alcance de un reconocimiento mayor del aporte estatal.

En una línea similar, se tiene lo indicado a este equipo investigador por el Coordinador de la Unidad de Opinión Pública del Centro de Investigación y de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, en términos de que hay partidos políticos que son muy disciplinados, respetan y se apegan a las reglas, en tanto que otros tratan de buscar la forma de brincarse los procedimientos legalmente establecidos, habiéndose demostrado la manipulación de la información.

En este contexto, si bien se reconoce –según lo señalado por un letrado de ese Órgano Electoral– que los partidos políticos han ido mejorando en sus técnicas y conocimientos para la presentación de liquidaciones de gastos y que con la entrada en vigencia del Código Electoral de 2009 se vive una curva de aprendizaje, el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José ha dictado, precisamente con ocasión del proceso de comprobación de gastos correspondiente a la campaña presidencial de 2010, dos sentencias de primera instancia, a saber las No. 903-2015 del 23 de octubre de 2015 y 1146-2016 del 5 de diciembre de 2016, las cuales versan específicamente sobre dos casos de financiamiento político en el que ha tenido lugar el uso de certificados de cesión. En las referidas sentencias se dictaron condenas penales y civiles por la comisión del delito de estafa contra el Erario y, por resultar de interés en el presente trabajo de investigación, se reseñan seguidamente los hechos probados, los considerandos y la parte dispositiva que, en su conjunto, las conforman.

4.3.1 Hechos Probados

Desde la promulgación del Código Electoral de 2009, ha tenido lugar el dictado de las dos sentencias de cita. Esas sentencias, como se indica, refieren a asuntos relacionados con el financiamiento político de dos partidos políticos, en cuyos casos media –precisamente– la utilización de certificados de cesión.

De su contenido se desprende, entre los hechos probados de mayor relevancia relacionados con tal instrumento financiero, los siguientes:

- a) El Comité Ejecutivo del Partido Movimiento Libertario (PML) acuerda la emisión, para la campaña presidencial de 2010, de certificados de cesión serie A, B, C, D, E y F, cada una por ¢1,000,000,000.00, para un total de ¢6,000,000,000.00. Por su parte, el Comité Ejecutivo del Partido Acción Ciudadana (PAC), para ese mismo proceso electoral, acuerda la emisión de los certificados de cesión serie A, B y C, por ¢3,000,000,000.00, ¢2,000,000,000.00 y ¢400,000,000.00, respectivamente, para una suma de ¢5,400,000,000.00.
- b) El PML efectúa, mediante certificados de las citadas series D y E, el pago de siete facturas a una asociación (ligada al partido político), las cuales contemplan, en lo de interés, ¢209,778,675.00 por concepto de supuestas capacitaciones; en tanto que el PAC realiza el pago a diferentes personas, con certificados serie B, por la supuesta prestación de servicios especiales por ¢352,700,000.00. En las respectivas liquidaciones de gastos presentadas por estos partidos políticos ante el TSE, se incorpora la documentación de respaldo de esos supuestos gastos, a efectos de su reconocimiento con recursos del aporte estatal.
- c) Como resultado del respectivo proceso de comprobación, el TSE aprueba y reembolsa el monto correspondiente a esos gastos liquidados por el PML y el PAC, sobre las supuestas capacitaciones y la aparente prestación de servicios especiales, en ese orden.
- d) Tal comprobación tuvo incidencia en un mayor reconocimiento de algunas de las series de certificados de cesión emitidas por los partidos políticos de cita.
- e) Se produjo un perjuicio patrimonial al Erario por un monto de ¢209,778,675.00 (caso PML) y ¢352,700,000.00 (caso PAC).

En lo que versa sobre el indicador *hechos controvertidos*, la referida sentencia No. 903-2015 permite derivar que, en lo fundamental, el debate se centra en establecer si el supuesto gasto por ¢209,778,675.00, reconocido por las supuestas capacitaciones –pagadas con certificados de cesión D y E– y que dio lugar a un aumento en el monto de reconocimiento de las series A, B y C, origina un perjuicio al Erario. Al respecto, se extrae que la tesis de la defensa refería a que ese monto reconocido habría de corresponder, en todo caso, al partido político pues –de no haberse dado tal reconocimiento– esa suma engrosaría la reserva de gastos permanentes de organización y capacitación por la que habría podido optar la agrupación política; sin embargo, tal tesis no fue acogida por el Tribunal de Juicio.

Por su parte, del contenido de la sentencia No. 1146-2016 resulta dable colegir que el debate evidencia que los representantes de la Fiscalía sostenían que el servicio voluntario de una gran cantidad de militantes del PAC habría sido cobrado a partir de supuestos servicios especiales cancelados mediante certificados de cesión de la serie B, a sabiendas de que no correspondía a trabajo remunerado, sino más bien a actividades realizadas con mística y sin intención de cobro; en contraposición a lo anterior, la tesis de la defensa fue que en realidad los servicios existieron y que los contratistas sí habían cobrado, porque se encontraban molestos en razón de que no se reconocían sus labores y su gran esfuerzo, pero que, inmediatamente después de cobrar tales servicios, donaban los respectivos certificados serie B al partido. Tal argumentación no fue de recibo por parte de los jueces de la República en virtud de que, según se esgrime, no tendría sentido exigir un pago a la organización partidaria para regalárselo inmediatamente después de recibida la remuneración; además, no se admite tal argumento dado que a la luz de la normativa electoral, la agrupación política habría tenido que reportar –según las formalidades y en el plazo estipulado– la totalidad de esas donaciones, las cuales no fueron informadas en ningún momento.

4.3.2 Considerandos

A partir de lo consignado en las dos sentencias supracitadas se desprende que:

- a) Los supuestos pagos realizados por el PML a la asociación mediante certificados de cesión series D y E, así como aquellos efectuados por el PAC a los prestatarios de servicios especiales con certificados serie B, se acreditaron con la presentación de la

documentación de respaldo que permite satisfacer los requisitos formales establecidos en la normativa electoral aplicable.

- b) El actuar delictivo se orienta a presentar ante el TSE, para su comprobación y reconocimiento con recursos de la contribución estatal, gastos falsos por capacitaciones inexistentes –caso del PML– y servicios especiales brindados al partido político sin intención de cobro –caso del PAC–, en los que se utiliza como medio de pago la figura de los certificados de cesión. De esta manera, mediante documentación contraria a la realidad, se vehiculiza la forma engañosa (simulación de gastos) que indujo a error al TSE, en perjuicio de la Hacienda Pública.
- c) Se identifica una acción delictiva previamente planificada a efectos de obtener recursos del aporte estatal, lográndose –en lo correspondiente al PML– que los certificados de cesión de las series A, B y C, y –en lo atinente al PAC– la serie A, alcanzaran un mayor valor económico, con lo que se concreta un beneficio patrimonial de manera ilegítima.
- d) La normativa que regula el financiamiento partidario no puede ser transgredida a partir de mecanismos improcedentes que atenten contra la legalidad y la transparencia.
- e) La serie de actos ejecutados propiciaron la consumación del delito de estafa mayor.

Al respecto, en lo que atañe al indicador *ordenamiento jurídico*, ambas sentencias refieren a la transgresión al artículo 216, inciso 2, del Código Penal, que establece el delito de estafa mayor. Además, en el caso del PML también se señala expresamente la vulneración a los principios de legalidad y transparencia previstos en el artículo 87 del Código Electoral, así como regulaciones recogidas en ese mismo cuerpo normativo, el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y jurisprudencia emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones.

4.3.3 Parte Dispositiva

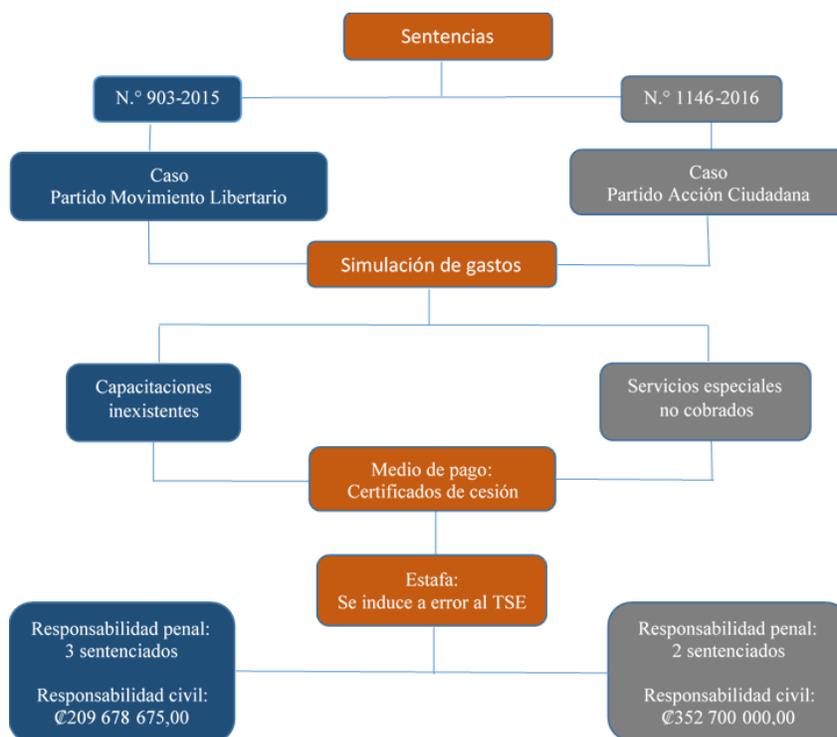
En las dos sentencias de cita se dicta una condena en lo penal y en lo civil, al considerarse que el elenco probatorio permite acreditar, más allá de toda duda razonable, los hechos acusados por el Ministerio Público. En ambos casos se rechaza la pretensión de daño social, y en el caso específico de la sentencia No. 1146-2016 queda a la orden del Ministerio Público el expediente judicial para la apertura de la investigación por el delito de falso testimonio contra una de las testigos.

En lo correspondiente al indicador *sentencia condenatoria* se tiene que, con ocasión de las referidas sentencias No. 903-2015 y 1146-2016, se declara a tres y dos personas, en ese orden, como coautores responsables de un delito de estafa mayor en perjuicio del Estado, dictándoseles – en el primer caso– penas de ocho, cinco y tres años de prisión y –en el segundo caso– de seis y tres años. Además, se declara parcialmente con lugar la acción civil resarcitoria contra esas mismas personas físicas, en su condición de demandados civiles, así como contra los partidos Movimiento Libertario y Acción Ciudadana, respectivamente, condenándoseles a pagar en forma solidaria, según se cita, ₡209,678,675.00 y ₡352,700,000.00, en ese orden, por concepto de daño patrimonial, más intereses y costas personales.

A efectos de ilustrar la breve reseña expuesta en este apartado, se presenta la siguiente figura:

Figura 5

Resumen Gráfico de las Sentencias No. 903-2015 y 1146-2016



Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la información obtenida de las sentencias No. 903-2015 y 1146-2016 emitidas por el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José.

Lo planteado en este punto 4.3 permite mostrar una breve reseña de las dos únicas sentencias condenatorias en firme, dictadas por los Tribunales de Justicia de Costa Rica, relacionadas con financiamiento partidario irregular en el que media el uso de certificados de cesión, tal como se tiene de los hechos probados, los considerandos y la parte dispositiva consignados en estas, con lo que se cumple con la pretensión esbozada en el tercer objetivo específico del presente trabajo de investigación.

De esta manera se aborda lo correspondiente a las variables e indicadores de estudio, a partir de lo cual se sientan las bases para dar respuesta a la interrogante de la investigación formulada con ocasión del presente trabajo, la cual refiere al uso de los certificados de cesión a la luz de lo previsto en la normativa electoral y su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica.

Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones y Recomendaciones

Una vez desarrollado el análisis respecto del uso de los certificados de cesión, efectuado a partir de la información obtenida de los instrumentos de investigación, la legislación aplicable, la revisión bibliográfica y demás fuentes de información, resulta dable plantear las siguientes conclusiones y recomendaciones, referidas a la incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica.

5.1 Conclusiones

Las conclusiones a las que se arriba como resultado del trabajo de investigación desarrollado, se detallan de seguido:

- a) En relación con el primer objetivo específico, se determina que no todos los partidos políticos que participan en las campañas electorales presidenciales emiten certificados de cesión; no todos los partidos que los emiten logran cumplir con los requisitos previstos en la normativa electoral –fuerza o caudal electoral y presentación de la respectiva liquidación de gastos– a efectos de optar por los recursos del aporte del Estado; y no todos los partidos que satisfacen esos requisitos logran que el monto reembolsado con recursos de esa contribución –como resultado de la fuerza electoral y el proceso de comprobación de gastos– les permita dar contenido económico, parcial o totalmente, al conjunto de las series que componen su emisión.

Se tiene, además, que la mayoría de los partidos políticos participantes en esas contiendas electorales a escala nacional –no así a escala provincial– recurren a la utilización de esos instrumentos para financiarse durante tales procesos electivos, y los montos de las series emitidas por las agrupaciones, en su conjunto, exceden significativamente el monto de la contribución estatal fijada en cada caso.

Respecto de ese exceso, se colige que este deviene contraproducente si se considera que los instrumentos financieros objeto de estudio representan el medio para ceder, precisamente, ese eventual derecho sobre el aporte estatal, por lo que no resulta congruente que estos se emitan por un valor superior a lo que se va a ceder, pues deja ver un ejercicio partidario de planificación y presupuestación poco preciso. A ello se suma la previsión normativa que impide destinar la totalidad de esa contribución a

gastos de naturaleza electoral en virtud de la fijación –en los estatutos partidarios– de un porcentaje de ese aporte que se debe reservar para gastos permanentes de organización y capacitación.

Asimismo, la comparación de los diferentes usos que la legislación admite para los certificados de cesión permite concluir que en la campaña de 2010 el uso prevalente corresponde al medio de pago, en tanto que en el 2014 y 2018 la utilización predominante es la garantía, principalmente con ocasión de la formalización de contratos de préstamo bajo la figura del fideicomiso; por su parte, se tiene que en todos esos procesos comiciales, la venta es la de menor incidencia, aunque también asciende a montos significativos.

- b) Respecto del segundo objetivo específico se tiene, en primer término, que con frecuencia se presentan casos en que el valor nominal de las series de certificados de cesión difiere del valor económico que, luego de la determinación de la fuerza electoral y del proceso de comprobación de gastos, alcanzan esos instrumentos financieros.

Además, en lo que refiere al valor por el que se transfieren los certificados de cesión durante las campañas electorales supracitadas, se determina que, en el periodo previo a la jornada electoral del primer domingo de febrero, los resultados de las encuestas juegan un rol medular en el valor o percepción de valor respecto de esos instrumentos; lo anterior, aunado a la volatilidad en las preferencias del electorado, incrementa el riesgo para los inversores. Por su parte, a partir del día en que tiene lugar esa jornada, resulta posible distinguir un nuevo periodo caracterizado, inicialmente, por el conocimiento de resultados electorales preliminares y, posteriormente, de datos definitivos acerca de la fuerza electoral alcanzada por los partidos políticos, lo que da lugar a una sustancial reducción del riesgo asociado a esos instrumentos financieros; finalmente, se tiene un último periodo en el que se conoce el resultado del proceso de comprobación de gastos y el monto reembolsado, lo que permite al inversor situarse en un escenario de certeza absoluta en relación con el valor que en definitiva adquieren los certificados de cesión para efectos de su canje por recursos del citado aporte estatal.

El análisis de la relevancia que tienen las encuestas en el valor o percepción de valor de los certificados de cesión en el periodo anterior a la jornada electoral –que representa

el más amplio de la campaña–, permite inferir que las fechas en que tuvo lugar la formalización de los respectivos fideicomisos, garantizados con certificados de cesión, coinciden o devienen muy próximas a aquellas en las que esos partidos aparecen bien ubicados en las encuestas publicadas.

En línea con lo expuesto, resulta dable colegir que el valor o percepción de valor respecto de esos instrumentos financieros guardan una estrecha relación con las intenciones de voto reflejadas en las encuestas –a pesar de la volatilidad de esos resultados–, conclusión que resulta congruente con lo indicado por el TSE en la referida resolución No. 6791-E8-2017, en términos de que los certificados de cesión favorecen a las agrupaciones políticas que aparecen mejor posicionados en estas. Ante ello, es posible derivar que esos instrumentos financieros propician la inequidad en la contienda electoral, al posibilitar el acceso a recursos únicamente a los partidos con mayor intención de voto, lo que a la postre origina que solo la oferta electoral y actividades de esos partidos sea visibilizada, en detrimento de las restantes agrupaciones políticas participantes.

De lo antes indicado, se deduce que los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos inciden, unos de manera preliminar y el último de manera definitiva, en la determinación del valor de los certificados de cesión, cada uno según el periodo que, de conformidad con lo explicado, corresponde.

- c) En relación con el tercer objetivo específico, se colige que en la historia de este país se han dictado dos sentencias condenatorias, ambas por parte del Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, que refieren a asuntos relacionados con el financiamiento de dos partidos políticos, a saber, el PML y el PAC, casos en los que se utilizan certificados de cesión como medio de pago de gastos simulados por concepto de capacitaciones y servicios especiales, induciéndose a error al TSE, lo que origina el reembolso de esos supuestos gastos con recursos del aporte estatal, en perjuicio del Erario.

Tales sentencias evidencian la utilización de esos instrumentos financieros en actos ilícitos, lo cual se ve propiciado por la posibilidad de acreditar pagos de bienes o

servicios con certificados correspondientes a series que no alcanzan ningún valor económico. Tal posibilidad alimenta el riesgo de que algún partido político decida simular gastos valiéndose de supuestos pagos con esas series, dado que –como sucede en dichos casos– esas erogaciones no conllevan un esfuerzo económico real para la organización partidaria, pero sí permiten que, en la práctica, se acreciente el monto reembolsado, en beneficio de la misma agrupación y de los tenedores de aquellos certificados de cesión que adquieren algún valor canjeable ante la Tesorería Nacional. De esta manera, se reseña el financiamiento partidario irregular que, de conformidad con lo dictado por los Tribunales de Juicio de Costa Rica, ha sido acreditado en las extensas sentencias condenatorias de cita y que vienen a evidenciar la negativa repercusión que esta sui géneris figura tiene en la transparencia que debe gobernar toda justa electoral.

En este punto, una vez planteadas las conclusiones a las que se arriba para cada uno de los objetivos específicos que orientan el presente trabajo de investigación, resulta posible colegir, en atención al objetivo general, que es mayúscula la incidencia de los certificados de cesión en el financiamiento partidario de las campañas electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018, al mediar su uso en la extinción de deudas, la obtención de recursos mediante operaciones de crédito puras y simples o fideicomisos, así como en la generación de recursos mediante su venta, los cuales, en su conjunto, superan aquel monto al que asciende el aporte estatal en cada uno de esos procesos electivos. Además, al considerarse que la relación entre dinero y política es inevitable, se hace necesario hacer notar que la utilización de estos instrumentos, lejos de representar una vía de financiamiento que prohíje la transparencia y la equidad en las contiendas electorales costarricenses, representan, de acuerdo con lo desarrollado, un mecanismo que incide negativamente en ambos pilares de todo proceso democrático, características que hacen necesario valorar su sustitución por formas de financiamiento partidario que propicien su robustecimiento.

5.2 Recomendaciones

Los resultados y conclusiones a los que se arriba a partir del desarrollo del presente tema de investigación permiten dan lugar al planteamiento de las siguientes recomendaciones a la Asamblea Legislativa:

Derogatoria de los certificados de cesión

- a) Derogación de la figura de los certificados de cesión como instrumento de financiamiento de los partidos políticos.

Tal recomendación se fundamenta –primordialmente– en lo siguiente:

- i. Usos irregulares constatados por los Tribunales de la República y que se ven propiciados por este instrumento financiero.
- ii. Es un factor que propicia la inequidad dado que su valor se encuentra supeditado, básicamente, a la intención de voto reflejado en las encuestas electorales.
- iii. Ausencia de límites en cuanto al monto y series de las emisiones que realizan los partidos políticos, lo que deja abierto un portillo para el posible ingreso de recursos de dudosa procedencia a las contiendas electorales, principalmente cuando se utiliza para su venta a personas físicas.

Respecto de tal recomendación, es menester señalar que tal derogatoria de los certificados de cesión guarda consonancia con lo planteado –sobre ese instrumento de financiamiento– en el proyecto de ley presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones a la Asamblea Legislativa en el 2013, denominado “Reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral, Ley No. 8765 del 19 de agosto de 2009, relativos al financiamiento de los partidos políticos”; asimismo, se tiene que en el comunicado de la Presidencia de la República del 27 de mayo de 2021, titulado “Supremos Poderes firman manifiesto para fortalecer acciones para el combate del crimen organizado”, se informa acerca de la rúbrica de un manifiesto conjunto orientado a conformar una fuerza de trabajo interinstitucional para la generación de propuestas y acciones para el combate del lavado de dinero y narcotráfico.

En esta misma línea, se encuentra lo manifestado por el señor Luis Antonio Sobrado González, magistrado presidente del TSE, en su comparecencia del 1 de junio de 2021, ante la *Comisión especial con el objeto de investigar las denuncias sobre la posible penetración de organizaciones relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado en los territorios municipales de la Zona Sur y otros territorios* (Asamblea Legislativa, 2021, pág. 17), en términos de la eliminación de tales certificados.

Medidas orientadas a fortalecer el financiamiento público

Ante la eliminación eventual de los certificados de cesión como mecanismo de financiamiento, se requiere instaurar medidas alternas que faciliten a los partidos políticos la posibilidad de visibilizar su oferta política en condiciones de equidad, tales como:

- a) Dictado de legislación en la que se establezca tiempo del Estado en radio y televisión que sea utilizado de manera equitativa por los partidos políticos.

De esta manera las agrupaciones políticas tendrán un mínimo razonable y equitativo de oportunidades de visualización ante la ciudadanía, facilitado por el Estado.

- b) Establecimiento de un diseño normativo posibilite que los partidos políticos puedan acceder a la contribución estatal en época de campaña.

Esta recomendación se encuentra orientada a lograr que los partidos políticos cuenten con financiamiento público en el momento en que más lo requieren, es decir, durante la contienda electoral. Esto reduce el riesgo de que las agrupaciones dependan exclusivamente de financistas privados, situación que puede comprometer la posterior acción de gobierno.

- c) Emisión de normativa que prevea la instauración de un registro único de proveedores de las agrupaciones políticas, los cuales deberán registrarse ante el TSE, de previo a la fecha de convocatoria a elecciones, con la indicación de los precios por los bienes y servicios que ofrezcan.

De esta forma, la ciudadanía conoce los potenciales proveedores de las agrupaciones políticas y estas a su vez se garantizan un trato equitativo por parte de los autorizados a brindarles bienes y servicios.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa. (1 de junio de 2021). *Acta ordinaria No. 02. Comisión especial con el objeto de investigar las denuncias sobre la posible penetración de organizaciones relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado en los territorios municipales de la Zona Sur y otros territorios.*
- Banco Central de Costa Rica. (24 de 11 de 2005). *Reglamento para la Calificación de Deudores, Art. 3.* Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56045
- Barrantes, R. (2002). *Investigación: Un camino al conocimiento. Un enfoque cualitativo cuantitativo y mixto.* EUNED.
- Biblioteca Joaquín García Monge. (s.f.). Traducción Normas APA séptima edición en español. Universidad Nacional de Costa Rica. Recuperado el 10 de agosto de 2020, de <http://www.siduna.una.ac.cr/images/manuales/apa71.pdf>
- Cabanellas, G. (2007). *Diccionario Jurídico Universitario.* Heliasta S.R.L.
- Cabanellas, G. (2012). *Diccionario Jurídico Elemental.* Heliasta S.R.L.
- Casas, K., & Zovatto, D. (2015). *El Costo de la Democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina* (Vols. Serie de Ensayos Jurídicos, núm 273). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Castro, A., Ana, M., & Montero, R. (2018). *Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.* Obtenido de https://www.tse.go.cr/pdf/fasciculos_capacitacion/fasciculo_TSE.pdf
- Código de Comercio de la Ley 3284. (30 de abril de 1964). Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6239
- Código Electoral [CE] de la Ley 8765. (2 de setiembre de 2009). Alcance 37 a La Gaceta No. 171 (Costa Rica). Obtenido de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Código Procesal Civil de la Ley 9342. (3 de febrero de 2016). Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81360&nValor3=103729&strTipM=TC

- Código Procesal Penal de la Ley No. 7594. (10 de abril de 1996). Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=41297
- Constitución Política de la República de Costa Rica [Const]. (7 de noviembre de 1949). Artículo 96. Obtenido de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2018). *Protocolo para la Estructura y Redacción de Sentencias y otras Recomendaciones sobre Lenguaje y Comprensión de las Actuaciones Judiciales. Ecuador*. Obtenido de <http://www.cumbrejudicial.org/>.
- Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos. (1 de abril de 2019). Ficha de Unidad Administrativa FUA-DFPP-v01. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.
- Departamento de Registro de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones. (s.f.). Partidos Políticos Participantes en las Elecciones Presidenciales de 2010, 2014 y 2018. Costa Rica.
- Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. (2013). *Directriz para la utilización efectiva de los certificados de cesión de la contribución estatal por parte de los partidos políticos inscritos para las elecciones nacionales del dos febrero del año dos mil catorce, No. 101-DGRE-2013*. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica.
- Gómez, M. (2016). *Elementos de Estadística Descriptiva*. EUNED.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. (Sexta Edición ed.). Mc Graw Hill.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA Internacional]. (2015). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>
- Ley No. 6227 de 1978. Ley General de la Administración Pública. (2 de mayo de 1978). Obtenido de

- http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231
- Ley No. 8 de 1937. Ley Orgánica del Poder Judicial. (29 de noviembre de 1937). Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=33635
- Obregón, C. (2000). *El Proceso Electoral y el Poder Ejecutivo de Costa Rica*. Costa Rica : Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Organización de los Estado Americanos [OEA]. (2011). *Política, Dinero y Poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. Fondo de Cultura Económica .
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2010). *Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA Sobre las Elecciones Generales Celebradas en la República de Costa Rica el 7 de febrero de 2010*. Obtenido de <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP24799T.pdf>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2014). *Informe Final de la Misión de Observación Electoral Sobre las Elecciones de Presidente y Vicepresidentes y Diputados a la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Primera y Segunda Vuelta, 2 de febrero y 6 de abril de 2014*. Obtenido de http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/informefinal_costarica2014.pdf
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2018). *Misión de Observación Electoral Elecciones Nacionales Costa Rica, 4 de febrero de 2018 (Elecciones Nacionales), 1 de abril del 2018 (Segunda Vuelta Presidencial)*. Obtenido de <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-MOE-OEA-Costa-Rica-Generales-2018.pdf>
- Picado, H., & Chacón, R. (2019). El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Serie Para Entender, 7,. Obtenido de <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/financiamiento-partidos-politicos.pdf>
- Poder Judicial de Costa Rica. (2018). *Diccionario del Poder Judicial*. Obtenido de https://dictionariosusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario?query=ordenamiento+jur%C3%ADdico&search_type=contains&limit=10&__ncforminfo=DQkqlsvwYgyMm_yA-iH-

rWayKedihEdlu63ds4yS-pM5y7K86ig1NeRogft-_vvtQQXBTq-
bnWQerwr01VIXCOyz_-SjK2GHD6mCJuuRa__wIIQ

Presidencia de la República de Costa Rica. (27 de mayo de 2021). *Supremos Poderes firman manifiesto para fortalecer acciones para el combate del crimen organizado*. Obtenido de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/05/supremos-poderes-firman-manifiesto-para-fortalecer-acciones-para-el-combate-del-crimen-organizado/>

Presidencia de la República de Costa Rica. (17 de junio de 2021). *Trabajo Interinstitucional Entre Supremos Poderes Establece Ruta para Abordar el Fenómeno del Crimen Organizado*. Obtenido de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/06/trabajo-interinstitucional-entre-supremos-poderes-establece-ruta-para-abordar-el-fenomeno-del-crimen-organizado/>

Procuraduría General de la República. (11 de mayo de 2015). *Dictamen C-104-2015*. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18826&strTipM=T

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2011). *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Obtenido de <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2012). *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Lil, S.A.

Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. (13 de noviembre de 2012). *Decreto No. 16-2012. La Gaceta No. 219 (Costa Rica)*. Obtenido de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/direccionpartidospoliticosyfinanciamiento.pdf>

Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y sus reformas. (29 de octubre de 2009). Decreto No. 17-2009. La Gaceta No. 210. (Costa Rica). Obtenido de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/financiamientodelospartidospoliticos.pdf>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (20 de noviembre de 2013). *Resolución No. 2013-015343 del expediente 12-017159-0007-CO*. Obtenido de <https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/SSC-15343-2013.pdf>

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. (26 de enero de 2001). *Sentencia No. 2001-00073*.

Obtenido de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-142786>

Sobrado, L. A. (2011). *La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. Obtenido de

https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/financiamiento_partidos_s.pdf

Solís, B. (2015). Análisis del fideicomiso como instrumento de financiamiento de partidos políticos en las elecciones presidenciales Costa Rica 2014 (Tesis de licenciatura,

Universidad de Costa Rica). Obtenido de <http://repositorio.sibdi.uc>

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (10 de enero de 2002). *Resolución No. 0019-E-2002*.

Obtenido de <file:///C:/Users/CINPE/OneDrive%20-%20Universidad%20Nacional%20de%20Costa%20Rica/Wendy/Trabajo%20de%20Investigaci%C3%B3n%20I/Trabajo%20Seminario/Bibliograf%C3%ADA%20TFG/TSE,%20019-E-2002%20Encuesta%20electoral.html>

<file:///C:/Users/CINPE/OneDrive%20-%20Universidad%20Nacional%20de%20Costa%20Rica/Wendy/Trabajo%20de%20Investigaci%C3%B3n%20I/Trabajo%20Seminario/Bibliograf%C3%ADA%20TFG/TSE,%20019-E-2002%20Encuesta%20electoral.html>

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (26 de 08 de 2008). *Resolución No. 2887-E8-2008*.

Obtenido de [https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2887-E8-](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2887-E8-2008.HTM?zoom_highlight=2887%2DE8%2D2008+)

[2008.HTM?zoom_highlight=2887%2DE8%2D2008+](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2887-E8-2008.HTM?zoom_highlight=2887%2DE8%2D2008+)

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (26 de agosto de 2008). *Resolución No. 2887-E8-2008*.

Obtenido de [https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2887-E8-](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2887-E8-2008.HTM?zoom_highlight=2887%2DE8%2D2008+)

[2008.HTM?zoom_highlight=2887%2DE8%2D2008+](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2887-E8-2008.HTM?zoom_highlight=2887%2DE8%2D2008+)

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (7 de julio de 2009). *Acta No. 65-2009*. Obtenido de

<https://www.tse.go.cr/actas/2009/65-2009-del-7-de-julio-del-2009.htm>

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (8 de setiembre de 2009). *Acta No. 89-2009*. Obtenido

de <https://www.tse.go.cr/actas/2009/89-2009-del-8-setiembre-del-2009.htm>

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (03 de setiembre de 2009). *Resolución No. 4129-E8-*

2009. Obtenido de [https://www.tse.go.cr/juris/electorales/4129-E8-](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/4129-E8-2009.html?zoom_highlight=4129-E8-2009)

[2009.html?zoom_highlight=4129-E8-2009](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/4129-E8-2009.html?zoom_highlight=4129-E8-2009)

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (11 de setiembre de 2009). *Resolución No. 4250-E8-*

2009. Obtenido de [https://www.tse.go.cr/juris/electorales/4250-E8-](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/4250-E8-2009.htm?zoom_highlight=4250%2DE8%2D2009)

[2009.htm?zoom_highlight=4250%2DE8%2D2009](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/4250-E8-2009.htm?zoom_highlight=4250%2DE8%2D2009)

- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (26 de marzo de 2010). *Resolución No. 2124-E10-2010*.
Obtenido de <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2124-E10-2010.html>
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (24 de junio de 2010). *Resolución No. 4555-E8-2010*.
Obtenido de https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/4555-E8-2010.html?zoom_highlight=4555%2DE8%2D2010
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (8 de noviembre de 2010). *Resolución No. 6775-E8-2010*.
Obtenido de https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/6775-E8-2010.html?zoom_highlight=6775%2DE8%2D2010
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (2 de mayo de 2011). *Resolución No. 2141-E8-2011*.
Obtenido de <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2141-E8-2011.html>
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (2 de abril de 2013). *Reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral, Ley No. 8765 del 19 de agosto de 2009. Acta No. 32-2013*.
Obtenido de <http://www.asamblea.go.cr/sd/SiteAssets/Lists/Consultas%20Biblioteca/EditForm/Reforma%20para%20el%20ajuste%20en%20el%20financiamiento%20de%20los%20partidos%20Pol%C3%ADticos.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (4 de octubre de 2013). *Resolución No. 4455-E10-2013*.
Obtenido de <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/4455-E10-2013.html>
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (20 de marzo de 2014). *Resolución No. 1075-E10-2014*.
Obtenido de <https://tse.go.cr/juris/electorales/1075-E10-2014.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (9 de julio de 2015). *Acta No. 58-2015*.
Obtenido de <https://www.tse.go.cr/actas/2015/58-2015-del-9-de-julio-de-2015.html>
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (31 de enero de 2017). *Resolución No. 0959-E10-2017*.
Obtenido de <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/0959-E10-2017.html>
- Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (31 de octubre de 2017). *Resolución No. 6791-E8-2017*.
Obtenido de <file:///C:/Users/CINPE/OneDrive%20-%20Universidad%20Nacional%20de%20Costa%20Rica/Wendy/Trabajo%20de%20Investigaci%C3%B3n%20I/Trabajo%20Seminario/Bibliograf%C3%ADa%20TFG/TSE,%206791-E8-2017.html>

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (12 de marzo de 2018). *Resolución No. 1500-E10-2018*.

Obtenido de <https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/1500-E10-2018.html>

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (s.f.). *Operaciones Crediticias 2010*. Recuperado el 09

de febrero de 2021, de https://www.tse.go.cr/pdf/varios/operaciones_crediticias.pdf

Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (s.f.). *Organigrama Institucional*. Recuperado el 7 de

setiembre de 2020, de <https://www.tse.go.cr/organigrama.htm>

Valverde, G. (2011). *Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida*

fuentes de financiamiento partidario. Obtenido de

https://www.tse.go.cr/revista/art/12/valverde_calderon.pdf

Anexos

Anexo 1
Guía de Revisión Documental

Guía de Revisión Documental

La presente guía de revisión documental se utiliza como instrumento para recolectar información –exclusivamente para fines académicos– para el desarrollo del Trabajo Final de Graduación para optar por la Licenciatura en Administración con Énfasis en Gestión Financiera de la Escuela de Administración de la Universidad Nacional, denominado “*Análisis sobre el uso de los certificados de cesión y su incidencia en el financiamiento partidario en los procesos electorales presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica*”.

La información de interés refiere a los diferentes usos que admite la legislación electoral costarricense para los certificados de cesión como fuente de financiamiento partidario; la incidencia en el valor de los certificados de cesión originada en los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos; así como, información relacionada con el financiamiento partidario irregular relacionado con el uso de certificados de cesión, según hechos probados, considerandos y parte dispositiva de los procesos electorales presidenciales.

Objetivo Específico:			
Variable independiente:			
Variable dependiente	Indicadores	Datos bibliográficos	Descripción

Anexo 2

Guía de Revisión Documental para la Determinación del Flujo del Proceso de los Certificados de Cesión

Guía de Revisión Documental para la Determinación del Flujo del Proceso de los Certificados de Cesión

El presente instrumento tiene como propósito la recolección de información –con fines exclusivamente académicos– que robustezca el desarrollo del Trabajo Final de Graduación para optar por la Licenciatura Administración con Énfasis en Gestión Financiera de la Escuela de Administración de la Universidad Nacional, denominado “*Análisis del uso de los certificados de cesión: Determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica*”. La información de la que se haga acopio será utilizada, principalmente, como insumo para la elaboración del flujo del proceso de los certificados de cesión como fuente de financiamiento partidario.

Actividades		Descripción	Responsable
a.	Determinación del aporte estatal.		
b.	Autorización y emisión de la cesión del derecho de la contribución estatal.		
c.	Notificación de la cesión por parte del partido político ante el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (DFPP).		
d.	Comunicación de la cesión a la Tesorería Nacional.		
e.	Distribución del aporte estatal entre los partidos políticos que tengan derecho a él.		
f.	Presentación de las liquidaciones de gastos partidarios justificables ante el DFPP.		
g.	Desarrollo del proceso de revisión de las liquidaciones de gastos.		
h.	Emisión y remisión del informe técnico con los resultados del proceso de revisión a la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (DGREFPP).		
i.	Emisión de las recomendaciones pertinentes al Tribunal Supremo de Elecciones.		
j.	Notificación al partido político del informe con el resultado del proceso de revisión.		
k.	Presentación de alegatos o comunicación de aceptación ante el Tribunal Supremos de Elecciones.		
l.	Dictado de la resolución ordenando a la Tesorería Nacional el pago respectivo.		
m.	Presentación del recurso de reconsideración o comunicación de aceptación ante el Tribunal Supremos de Elecciones.		
n.	Giro del monto de contribución estatal a los tenedores de los certificados de cesión.		

Anexo 3
Entrevista Semiestructurada

Entrevista Semiestructurada

Personas de los ámbitos académico y laboral electoral con amplio conocimiento respecto de los certificados de cesión

El presente instrumento tiene como propósito la recolección de información –con fines exclusivamente académicos– sobre la incidencia que tienen los resultados de las encuestas, la fuerza electoral del partido político y el proceso de comprobación de gastos en el valor de los certificados de cesión. Se plantea en el marco del desarrollo del Trabajo Final de Graduación para optar por la Licenciatura en Administración con énfasis en Gestión Financiera de la Escuela de Administración de la Universidad Nacional, denominado “Análisis del uso de los certificados de cesión: Determinación de su incidencia en el financiamiento partidario de las campañas presidenciales de 2010, 2014 y 2018 en Costa Rica”.

Instrucciones: El entrevistador tomará nota de las respuestas de la persona entrevistada, quien contestará con base en el conocimiento y experiencia que tiene sobre el tema de estudio.

I Parte. Información General

Nombre: _____
 Puesto: _____ Institución: _____
 País: _____ Fecha de la entrevista: _____

II Parte. Certificados de cesión como instrumento de financiamiento partidario

Contexto teórico. De acuerdo con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, los certificados que pueden emitir los partidos políticos para ceder el monto del aporte estatal constituyen una expectativa de derecho que se consolidará en una obligación económica únicamente si el partido político llega a obtener –dependiendo del resultado electoral y de la liquidación de gastos respectiva- el derecho a optar por esa contribución del Estado.

Encuestas Electorales

1. El TSE, en su resolución No. 6791-E8-2017, ha señalado que los certificados de cesión favorecen a los partidos circunstancialmente bien posicionados en las encuestas. Ahora bien, desde la fecha en que el Comité Ejecutivo de un partido político emite certificados de cesión y hasta la fecha de la elección respectiva, el valor de estos instrumentos es incierto y además volátil. En lo que corresponde a ese lapso específico, resulta de interés conocer su criterio respecto de lo siguiente:
 - a. ¿Cuánto inciden los resultados de las encuestas en el valor que se les asigna a los certificados de cesión al transarlos (venta o uso como medio de pago), o bien, al utilizarlos

como garantía crediticia a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional, así como de entidades financieras no bancarias autorizadas por ley, cuya intermediación financiera esté sometida a la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)?

- b. En el caso de los bancos y de las entidades financieras no bancarias, ¿las estimaciones del valor de los certificados se basan únicamente en las encuestas publicadas en medios de prensa nacionales, o esas entidades encargan adicionalmente otras encuestas para sustentar la respectiva percepción de valor?

- c. En su opinión, ¿existen otros elementos (resultados electorales previos, posicionamiento del partido político en el electorado, entre otros) que se utilicen –en conjunto con las encuestas– a efectos de estimar un valor probable para los certificados de cesión al transarlos o aceptarlos como garantía crediticia?

2. En Costa Rica, los resultados de las encuestas han reflejado –a lo largo de las campañas– importantes variaciones en las preferencias del electorado e incluso han surgido, en algunos casos, cuestionamientos respecto de algunas casas encuestadoras. En este contexto, ¿a qué se debe que las encuestas hayan permanecido como un elemento que incide de manera significativa en las estimaciones del valor de los certificados de cesión que realizan los agentes interesados?

3. La volatilidad en las preferencias del electorado incide en el nivel de riesgo que asumen los adquirentes de los certificados de cesión, los proveedores, los bancos y las entidades financieras no bancarias. Ante ello, se solicita su opinión respecto de lo siguiente:

a. ¿Ha variado el atractivo de ese instrumento financiero partidario ante los ojos del inversionista?

b. ¿La volatilidad en las preferencias del electorado y la consecuente incidencia en el riesgo sobre el valor futuro de los certificados de cesión han impactado los términos de negociación de ese instrumento financiero?

c. ¿Existe un entendimiento suficiente acerca de este instrumento financiero –en su condición de derecho eventual– por parte de los potenciales inversores?

4. ¿Cuál es su opinión acerca de la incidencia de las encuestas en el valor de los certificados de cesión, desde la perspectiva de la equidad en la contienda electoral?

Fuerza Electoral

Contexto teórico. El Tribunal Supremo de Elecciones, en la resolución No. 6775-E8-2010, señaló que los certificados de cesión constituyen un mecanismo al que pueden recurrir los partidos políticos para financiar anticipadamente su actividad política antes de que se verifiquen las elecciones; es decir, hasta el momento previo a aquel en el que se dicta la resolución que fija el monto máximo de la contribución estatal al que tiene derecho cada partido político, tomando en cuenta la votación que obtuvo.

5. En los días inmediatos siguientes a la jornada electoral (es decir, en los días posteriores al primer domingo de febrero) es posible estimar –con un importante grado de certeza– si un partido político alcanzó el derecho a optar por los recursos del aporte estatal, así como el monto máximo al que podría aspirar; lo anterior, de previo a que el TSE dicte la resolución respectiva. En su opinión, ¿la existencia de ese periodo comprendido entre el día de la jornada electoral y el día del dictado de la referida resolución –en el que todavía se permite la colocación de certificados de cesión– podría disparar el interés de financistas al tener mayor certeza del valor de los certificados?

Liquidación de gastos

Contexto teórico. Cada partido político establece en su estatuto la forma o porcentaje en la que se distribuye el aporte estatal que le corresponda, en los periodos electoral y no electoral. Así las cosas, el monto equivalente al porcentaje de la contribución estatal que el partido reserve para el periodo no electoral debe restarse, para efectos del cálculo del valor de los certificados de cesión, del monto máximo del aporte estatal al que tenga derecho.

6. En su opinión, ¿los partidos políticos informan a los inversores acerca de la forma en que la distribución del aporte estatal establecida en el estatuto partidario –para gastos electorales y gastos permanentes– incide en el valor de los certificados de cesión?

7. ¿Cuál es su percepción acerca del grado de idoneidad de las liquidaciones de gastos que presentan los partidos políticos ante el TSE, en procura de lograr un resultado óptimo de comprobación que favorezca el valor definitivo de los certificados de cesión?

Apreciación general

8. A partir de sus consideraciones respecto de las diferentes variables que inciden en el valor de estos instrumentos financieros, ¿Cuál es su criterio general acerca de la utilización de los certificados de cesión como fuente de financiamiento partidario en los procesos electorales costarricenses de la última década?

¡Muchas gracias por su colaboración!

Anexo 4
Lista de Actividades o Subprocesos de los Certificados de
Cesión

Lista de actividades o subprocesos de los certificados de cesión

Fase previa (hasta 45 días naturales posteriores a la elección nacional)

Determinación del aporte

1. El DFPP prepara el cálculo del monto máximo de la contribución del Estado a los partidos políticos, al menos 1 año antes de la celebración de la elección y remite sus resultados a la DGRE.
2. La DGRE revisa el informe técnico y recomienda al TSE la definición del aporte del Estado a los partidos políticos por el importe definido en el referido estudio.
3. A más tardar, 1 año antes de la elección nacional, el TSE define el monto máximo de la contribución estatal a los partidos políticos, mediante resolución fundada.
 - a. El Comité Ejecutivo Superior de la organización política autoriza la cesión previa de su derecho eventual a la contribución estatal del proceso electoral nacional por medio de certificados y lo comunica al Órgano Electoral.*
 - b. El Órgano Electoral notifica de la cesión de derechos a la Tesorería Nacional, previa comprobación del cumplimiento de los elementos técnico legales de rigor.*
 - c. Las organizaciones políticas realizan el pago de sus gastos por los medios autorizados, incluidos los certificados de cesión de su derecho eventual a la contribución estatal.*

Determinación del monto máximo

4. El DFPP prepara el informe con el cálculo del monto máximo por el que podría optar cada organización política a partir de la fuerza electoral obtenida en la elección nacional y remite sus resultados a la DGRE.
5. La DGRE revisa el informe técnico y recomienda al TSE la definición del monto máximo de la contribución estatal por el que podría optar cada partido político con derecho a ello.
6. El TSE define el monto máximo de la contribución estatal por el que podría optar cada partido político con derecho a ello, mediante resolución fundada.

Fase posterior o de cierre (superados los 45 días naturales posteriores a la elección)

- d. Las organizaciones políticas preparan su liquidación de gastos, refrendada por un CPA inscrito en la CGR, y la presentan ante el Órgano Electoral, dentro de los 60 días hábiles posteriores a la declaratoria de la elección nacional.*

Revisión de gastos

7. El DFPP revisa las liquidaciones de gastos, prepara los informes técnicos con los resultados del proceso de evaluación y el monto de gastos que cumplieron los requisitos previstos en la normativa atinente para su reconocimiento con el aporte del Estado, todo lo cual se eleva a conocimiento de la DGRE.

8. La DGRE revisa el informe técnico y recomienda al TSE el monto que debería reconocerse a la organización política, en calidad de reintegro de gastos, luego de la revisión de su liquidación. Este informe incluye los asuntos relacionados con la cesión previa de su derecho al aporte del Estado por medio de certificados.

9. El TSE notifica a la organización política de los resultados de la revisión, a efectos de que puedan presentar sus alegatos en caso de diferir respecto de las conclusiones de la revisión. En caso de existir, remite los elementos facilitados al DFPP para su respectivo estudio (actividad 10); de lo contrario procede a revisar los otros elementos requeridos para establecer el monto que en definitiva le podría corresponder al partido como aporte estatal (actividad 11).

Fase conclusiva

10. El DFPP revisa los argumentos y documentos facilitados por la organización política en sus alegatos, prepara un informe con los resultados y lo eleva a conocimiento del TSE, a efectos de continuar el proceso resolutivo.

11. El TSE revisa los elementos a considerar para el establecimiento de los recursos que finalmente podrían afectar el giro del aporte del Estado, entre ellos: la cesión previa de ese derecho, el giro del financiamiento anticipado, la deducción de las reservas para gastos permanentes, la retención de alguna porción del aporte para la cancelación de multas, entre otros. En caso de que el importe total a reconocer, luego de verificar esos asuntos, resulte mayor a los derechos cedidos previamente por medio de certificados, continúa con la definición del pago de las series y el giro de la contribución estatal (actividad 12); en caso contrario, procede con la definición del importe proporcional a reconocer (actividad 13).

12. Deduce del monto a reconocer la totalidad de los importes cedidos por anticipado a través de certificados y establece la contribución estatal que correspondería girar al partido político. Luego prepara la resolución final (pasa a la actividad 14).

13. Determina el importe de la contribución estatal que permita reconocer, en su totalidad (100% de cobertura), aquellas series de certificados de cesión emitidas; luego de establecer el monto para las series cubiertas, prorratea el sobrante, en forma escalonada, a efectos de reconocer el valor proporcional correspondiente a cada uno de los certificados de la serie parcialmente cubierta.

14. Mediante resolución fundada, establece el monto de la contribución estatal que finalmente le correspondería recibir a la organización política, luego del ejercicio de revisión de su liquidación de gastos; asimismo, se indican las series de certificados cubiertas (si existen) y ordena el giro del remanente a la organización política, en caso de que éstas hayan sido cubiertas en su totalidad.

e. Notifica a la organización política y a la Tesorería Nacional de lo resuelto. En caso de que la organización política custodie algunos certificados que hayan adquirido algún valor, se viabiliza su reconocimiento (actividad f); de lo contrario finaliza el proceso.

f. La organización política puede trasladar los certificados de cesión de su derecho al aporte estatal que no haya utilizado a la DGRE para realizar el estudio que permita su reconocimiento con los recursos del Estado.

g. El Órgano Electoral, a petición de la organización interesada, realiza los estudios técnicos que permitan determinar el valor que eventualmente tendrían los certificados de cesión sometidos a estudio y establece el monto que correspondería reconocer a la organización política por concepto de aporte del Estado, todo lo cual comunica a la Tesorería Nacional para el giro respectivo de los recursos.

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir del análisis de los resultados obtenidos de la lista de observación de procesos.

Anexo 5

Partidos Políticos que no Obtuvieron el Caudal Electoral suficiente para Optar por los Recursos del Aporte Estatal en los Procesos Electorales Presidenciales 2010, 2014 y 2018

Partidos Políticos que no Obtuvieron el Caudal Electoral Suficiente para Optar por los Recursos del Aporte Estatal									
Partido Político	Proceso Electoral Presidencial 2010			Proceso Electoral Presidencial 2014			Proceso Electoral Presidencial 2018		
	Monto total en ¢ de emisión de certificados	Series	Monto en ¢ emitido por serie	Monto total en ¢ de emisión de certificados	Series	Monto en ¢ emitido por serie	Monto total en ¢ de emisión de certificados	Series	Monto en ¢ emitido por serie
Alianza Patriótica	3,000,000,000.00	A	1,000,000,000.00						
		B	1,000,000,000.00						
		C	1,000,000,000.00						
Restauración Alajuelense	50,000,000.00	A	50,000,000.00						
Restauración Herediana	69,500,000.00	A	69,500,000.00						
Avance Nacional				150,000,000.00	A	150,000,000.00			
De los Transportistas				75,000,000.00	A	75,000,000.00	300,000,000.00	A	300,000,000.00
Patria, Igualdad y Democracia				75,000,000.00	A	75,000,000.00			
Patria Nueva				200,000,000.00	A	200,000,000.00			
Viva Puntarenas				125,000,000.00	A	50,000,000.00			
					B	50,000,000.00			
					C	25,000,000.00			
Actuemos Ya							100,000,000.00	A	50,000,000.00
								B	25,000,000.00
								C	25,000,000.00
Alianza Demócrata Cristiana							500,000,000.00	A	500,000,000.00
Fuerzas Unidas para el Cambio							600,000,000.00	A	600,000,000.00
Liberal Progresista							200,000,000.00	A	200,000,000.00
Nueva Generación							1,800,000,000.00	A	1,200,000,000.00
								B	600,000,000.00
Todos							200,000,000.00	A	100,000,000.00
								B	100,000,000.00
Vamos							100,000,000.00	A	100,000,000.00
Totales	3,119,500,000.00		3,119,500,000.00	625,000,000.00		625,000,000.00	3,800,000,000.00		3,800,000,000.00

Fuente. Elaborada por el equipo investigador a partir de la revisión de documentos y registros suministrados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos