

## Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida fuente de financiamiento partidario

Guiselle Valverde Calderón\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 6 de junio de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 7 de julio de 2011.

**Resumen:** El presente artículo analiza la figura de los certificados de cesión como instrumento utilizado por las agrupaciones políticas para su financiamiento. El análisis se desprende del proceso de revisión de las liquidaciones de los gastos de los partidos políticos, correspondiente al ciclo electoral 2006-2010, todo fundamentado en la nueva normativa estipulada en el Código Electoral aprobado el 19 de agosto y publicado en La Gaceta el 2 de setiembre de 2009.

**Palabras clave:** Financiamiento del partido político / Liquidación de gastos / Certificado de cesión de derechos / Cesión de derechos / Bono de deuda política / Adelanto de deuda política.

**Abstract:** This article analyzes the certificate of transfer of rights as a tool used by political groups for funding. The analysis shows the process of reviewing the payment of expenses of political parties corresponding to the 2006-2010 election cycle, all based on the new policy as stated in the Electoral Code adopted in August 19 and published in the Gazette on 2 September 2009.

**Key words:** Political party funding / Payment of expenses / Certificate of transfer of rights / Transfer of rights / Political debt bond / Political debt advancement.

---

\* Costarricense. Licenciada en Contaduría Pública. Profesional Especializada del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde mayo de 2010. Trabajó durante más de 20 años en la Contraloría General de la República y cuenta con extensa práctica en la ejecución de auditorías externas sobre entes, órganos, dependencias, instituciones, empresas públicas, corporaciones o empresas que administren recursos o bienes públicos. [gvalverde@tse.go.cr](mailto:gvalverde@tse.go.cr)



## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar la figura de los certificados de cesión como instrumento de financiamiento de las agrupaciones políticas, para lo cual se profundiza en los efectos de su utilización con base en los resultados que se derivan del proceso de revisión de liquidaciones de gastos de los partidos políticos, correspondiente al ciclo electoral 2006-2010, así como en el acopio –para algunos casos- de información del ciclo electoral precedente.

Previo a ello, resulta oportuno trazar una explicación general sobre el proceso de liquidación de gastos y sobre cómo operan los certificados de cesión.

El numeral 96 de la Constitución Política de Costa Rica<sup>1</sup> fija las reglas fundamentales de la contribución estatal a los partidos políticos, lo cual se constituye por antonomasia en la fuente de financiamiento público directo, y que opera a manera de reembolso de gastos a los partidos políticos, una vez estos superan, por un lado, el umbral

<sup>1</sup>El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas. El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:/ 1.- La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros./ 2.- Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participen en los procesos electorales señalados en este artículo y alcancen al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado./ 3.- Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley./ 4.- Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones./ Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley. La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa./ (Así reformado por el artículo 1º de la ley N.º 7675 del 2 de julio de 1997)"

constitucionalmente dispuesto del 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial que obtuvieron como mínimo ese porcentaje o eligieren, por lo menos, un diputado en las elecciones de Presidente de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa<sup>2</sup>; y por otro lado, cumplir con la presentación ante el Tribunal Supremo de Elecciones<sup>3</sup> (en adelante TSE) de la respectiva liquidación de gastos debidamente refrendada por un contador público autorizado; requisito indispensable dentro del trámite para acceder a la contribución estatal.

Un adecuado proceso de liquidación conlleva la presentación idónea de documentación de respaldo; la cual deberá estar conformada, entre otra documentación relevante, por la certificación del profesional antes indicado y su respectivo informe de resultados sobre el estudio efectuado; así como los comprobantes, facturas, contratos y demás documentos que respalden la liquidación de gastos. Sobre la base de los resultados de la revisión técnica realizada por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante DFPP), el TSE ordenará el pago respectivo, realizando en caso procedente, retenciones correspondientes a financiamiento anticipado<sup>4</sup>, morosidad con la Caja

---

<sup>2</sup> Una de las bondades de la nueva legislación electoral es que también involucra el financiamiento de las elecciones municipales (artículo 91 del Código Electoral), sin embargo, el financiamiento mediante certificados de cesión no aplica para dichos procesos electorales (artículo 22 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos).

<sup>3</sup> Tal liquidación de gastos debe realizarse dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la declaratoria de elección de diputados, según lo establecido en el artículo 107 del CE.

<sup>4</sup> Los partidos políticos inscritos a escala nacional que hayan presentado candidaturas para Presidente y Vicepresidentes de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, así como los inscritos a escala provincial que también hayan presentado candidaturas para Diputados a la Asamblea Legislativa, podrán acceder al financiamiento estatal anticipado conforme a lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones; sin embargo, de previo, deberán rendir -ante entidades del Sistema Bancario Nacional- garantías bancarias a primera demanda en respaldo de lo girado por parte del Estado (artículo 35 Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos).

Costarricense de Seguro Social por concepto de cuotas obrero-patronales, multas pendientes de cancelación de conformidad con los términos del artículo 300 del CE, entre otras.

A la luz del modelo de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, que abre paso con la emisión del nuevo Código Electoral, los procedimientos de verificación de las liquidaciones de gastos responden a una perspectiva eminentemente técnica, propiciadora de una visión integral de las finanzas partidarias, que también involucran la labor de análisis de la información financiero contable reportada por el partido durante el período de que se trata, así como otros insumos que se generan a propósito del desarrollo del proceso de fiscalización encomendado al DFPP.

En ese orden de ideas, de conformidad con el porcentaje previamente establecido por las agrupaciones políticas en sus estatutos, para cubrir gastos de capacitación y organización política, se constituirá una reserva que le permitirá al partido, en aplicación del principio de permanencia, cubrir sus gastos futuros destinados a tales conceptos, a los que se puede optar por la vía de liquidaciones trimestrales (arts. 52, 89, 95, 107 y transitorio cuarto del CE).

Ahora bien, en consonancia con la normativa electoral vigente, (artículo 115 del CE), las agrupaciones políticas, con asidero en el principio de autorregulación, pueden ceder total o parcialmente el eventual derecho a la Contribución Estatal por medio de certificados, que eventualmente son canjeables por bonos que el Estado emite para

su reconocimiento, lo que convierte esta fórmula financiera en una herramienta de financiamiento anticipado de índole privado. Como lo ha señalado el TSE:

*"Los certificados –que pueden utilizarse como respaldo de un crédito, transarse directamente o entregarse como forma de pago de una obligación- es una cesión de derechos eventuales, toda vez que dependerán de un resultado electoral futuro e incierto, por lo que la adquisición no confiere a su tenedor un derecho de crédito puro y simple./ 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 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./ Es decir, el certificado de cesión del derecho a la contribución estatal posee carácter especulativo, dado que su valor se encuentra sujeto a una condición futura e incierta, sea el respaldo electoral que obtenga el partido político y la comprobación del monto que le corresponda a título de contribución estatal" (Resolución N.º 4250-E8-2009 del 11 de setiembre de 2009). (El subrayado no pertenece al texto original).*

Salvo el requisito de comunicar las emisiones de certificados al TSE<sup>5</sup>, las reglas para su colocación están dadas en los siguientes términos: pueden ser adquiridos directamente por personas físicas costarricenses (venta directa), utilizarse como mecanismo de pago de bienes o servicios adquiridos por la agrupación política o constituirse como garantía en operaciones de crédito. La normativa atinente al régimen económico de los partidos políticos, específicamente la Sección III del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (RFPP), no contempla criterios de regulación respecto de la cuantía por la cual las agrupaciones pueden emitirlos. Únicamente establece que se pueden colocar con un descuento o costo financiero según negociación entre las partes, sin embargo, solo será susceptible de redimir con cargo a la contribución estatal un máximo de 15%.

De conformidad con lo expuesto, el certificado de cesión de derechos constituye un documento de legitimación que faculta a su poseedor para presentarse a reclamar la entrega de bonos del Estado, en el momento en que el TSE determine si esto procede, en proporción al caudal electoral del partido y luego del proceso de revisión de las liquidaciones de gastos (artículos 115 a 119 del CE y 22 a 28 del RFPP).

La falta de regulación en la cantidad de certificados a emitir y su eventual colocación por parte de las agrupaciones políticas, así como el análisis de la brecha existente entre la emisión total, la colocación y el reconocimiento final de los certificados en la recién pasada campaña electoral 2006-2010 son algunos de los elementos que se procuran

---

<sup>5</sup> Así establecido en el artículo 115 del CE.

abarcar de seguido. Este artículo se encamina a demostrar que la permanencia de tal figura como mecanismo de financiamiento partidario no aportó mejoras en el proceso electoral analizado, por el contrario, se intentará exponer su efecto nocivo sobre la confianza en dicho proceso desde dos ámbitos, a saber: la afectación a los proveedores de bienes y servicios y a los compradores de certificados que no pudieron recuperar su inversión y la posibilidad de introducir donaciones encubiertas. Tales conclusiones precedidas en su orden, a partir de las cifras de certificados de cesión que quedaron al descubierto, así como por la alta colocación de series de denominaciones con pocas posibilidades de pago, para concluir con algunas consideraciones sobre la evolución que debería mostrar el marco normativo, en aras de disminuir los efectos negativos que esta figura de financiamiento genera.

## **II. LA EMISIÓN Y COLOCACIÓN DE CERTIFICADOS DE CESIÓN EN CONTRAPOSICIÓN CON LAS POSIBILIDADES REALES DE PAGO**

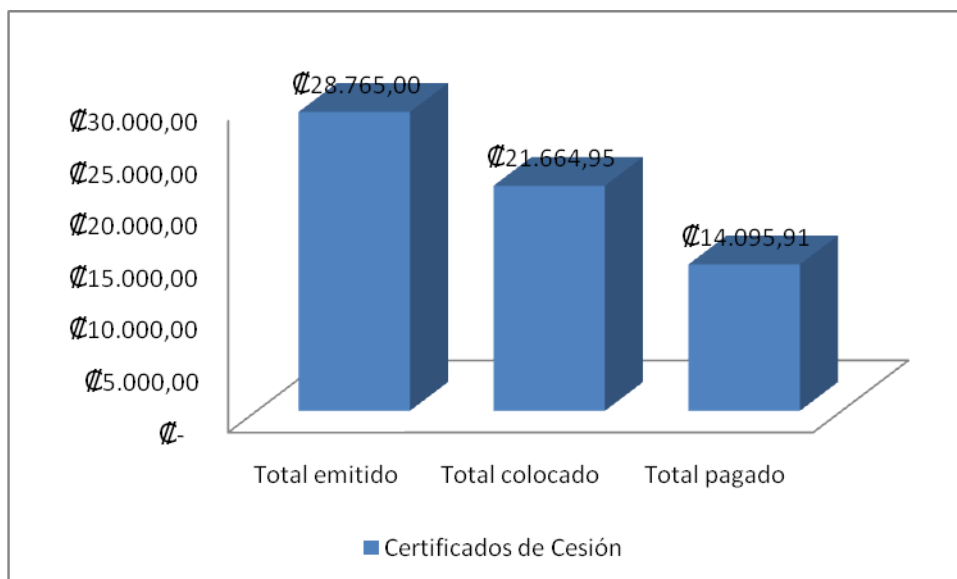
En relación con las agrupaciones políticas que participaron en la contienda electoral 2006-2010 y cuyo caudal electoral les permitió optar por el aporte de la contribución estatal, se tiene que destacar que éstas realizaron emisiones de certificados de cesión por el orden de los ₡28.765 millones, mientras que su colocación arribó a los ₡21.664,95<sup>6</sup> millones; sin embargo, solamente lograron comprobar gastos que les permitieron cubrir sus respectivas emisiones por el orden de los

---

<sup>6</sup> Cabe indicar, a manera de salvedad, que en la revisión técnica que realiza el DFPP, respecto de los reportes de certificados de cesión, se han establecido algunas inconsistencias en tales registros.

¢14.095,91 millones<sup>7</sup>. El efecto de lo descrito se presenta gráficamente de la siguiente forma:

**Gráfico N.º 1**  
**Certificados de cesión emitidos, colocados y cubiertos con recursos de la contribución estatal<sup>8</sup>**  
**Período electoral 2006-2010**



Fuente: elaboración propia a partir de los reportes de emisiones y colocación de certificados de cesión remitidos por las agrupaciones políticas al TSE.

Tal como se desprende de la información contenida en el gráfico anterior, el valor de los certificados que finalmente resultó posible cubrir con recursos de la contribución estatal del período 2006-2010

<sup>7</sup> Considérese que la reserva que se crea para gastos futuros de capacitación política afecta la disponibilidad de recursos a destinarse para cubrir certificados de cesión.

<sup>8</sup> Considera las emisiones de certificados autorizadas por los comités ejecutivos de las siguientes agrupaciones políticas: Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (PML), Acción Ciudadana (PAC), Unidad Social Cristiana (PUSC), Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Frente Amplio (PFA), Renovación Costarricense (PRC), y Restauración Nacional (PAREN).

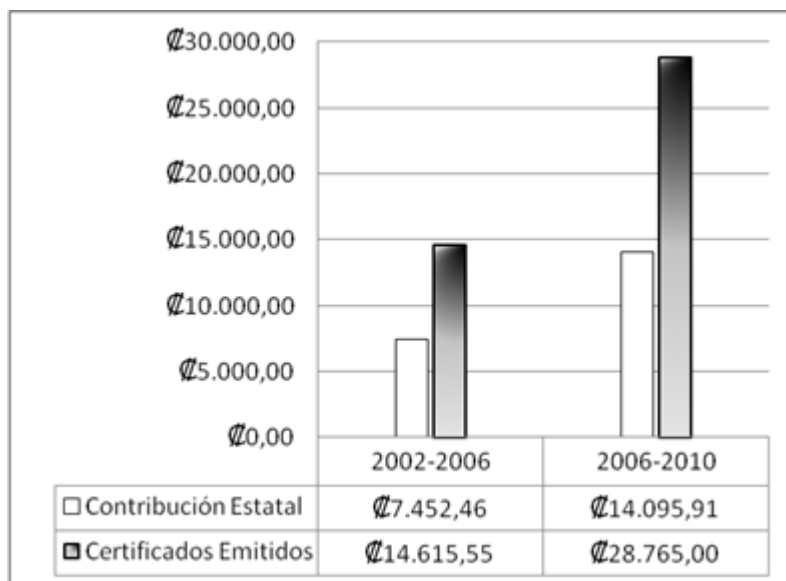


corresponde al 49% de la emisión total ( $\text{¢}14.095,91/\text{¢}28.765,00$ ); es decir, certificados por una cifra superior a los  $\text{¢}7.500$  millones carecen de valor; por lo que sus tenedores no podrán sustituirlos ante la Tesorería Nacional por bonos del Estado ( $\text{¢}21.664,95-\text{¢}14.095,91=\text{¢}7.569,04$ ). Por otra parte, con los recursos aprobados, solo resultaría posible redimir el 65,06% de la colocación total ( $\text{¢}14.095,91/\text{¢}21.664,95$ ).

Este resultado podría tener, entre otros orígenes, la ausencia de limitaciones dispuestas en la normativa respecto de la cantidad de certificados que una agrupación política puede emitir y colocar, quedando tal decisión en la esfera de lo discrecional del partido político. A ello pueden adicionarse factores tales como las inadecuadas estimaciones por parte de las agrupaciones políticas en cuanto a su caudal electoral, o la dinámica misma del proceso electoral que lleva a requerir recursos de manera significativa en aras de posibilitar favorables resultados electorales.

De lo anterior se deriva la imperiosa necesidad de implementar acciones que busquen revertir esta situación, sobre todo al considerar el significativo aumento que presentó esta variable en comparación con lo correspondiente al período electoral anterior, tal como se aprecia en el gráfico N.º 2.

**Gráfico N.º 2**  
**Monto otorgado como contribución estatal y emisiones totales de las agrupaciones políticas con derecho al financiamiento estatal**  
**Períodos electorales 2002-2006 / 2006-2010**



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas del DFPP.

En efecto, para el período electoral 2002-2006, la distancia entre los certificados emitidos respecto del monto aprobado de la contribución estatal destinada a cubrirlos –una vez realizada la liquidación de gastos-, fue de poco más de ₡7.163 millones, mientras que la misma variable para el período electoral 2006-2010 fue de ₡14.669,09 millones, por lo que el exceso de certificados emitidos experimentó un incremento del 45%.

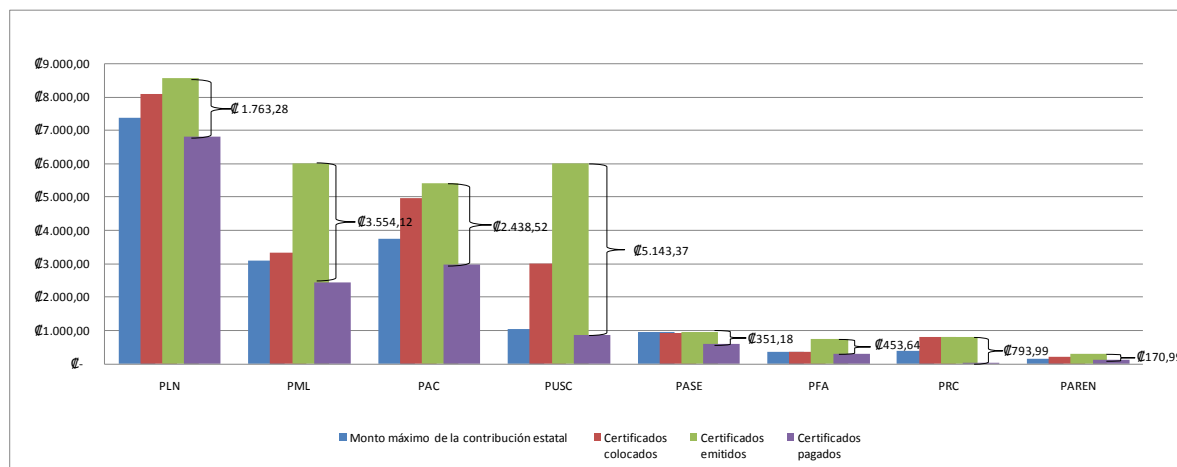
El resultado de las variaciones entre emisión, colocación y posterior retribución de los certificados comportó una diferencia significativa entre las diferentes agrupaciones que tuvieron derecho a optar por la contribución estatal para el período electoral 2006-2010, tal como se comenta de seguido.

### **1. La brecha entre lo emitido, lo colocado y lo reconocido por agrupación política**

Al analizar la acción partidaria en cuanto a la emisión y colocación de certificados, resulta necesario comparar tales variables con los resultados finales de montos aprobados a cada partido político. Se tienen datos que ameritan una reposada interpretación, ya que se presentan marcadas diferencias, dependiendo de la agrupación política de que se trate. Así las cosas, por ejemplo la diferencia entre lo colocado y lo pagado oscila entre los ₡72 millones –caso del PAREN- y los ₡2.143,37 millones –en la caso del PUSC-.

El Gráfico N.º 3 siguiente ilustra el panorama de la situación descrita por partido político.

**Gráfico N.º 3**  
**Monto máximo de la contribución estatal y certificados de cesión emitidos, colocados y pagados por agrupación política**  
**Período electoral 2006-2010**



Fuente: elaboración propia a partir de reportes de emisión y colocación de certificados remitidos por los partidos y de resoluciones del TSE, que establecieron el monto máximo de la contribución y el resultado de la liquidación de gastos.

La primera columna (de izquierda a derecha) representa el monto máximo de la contribución estatal definido para cada partido político, el que al ubicarse contiguo a la totalidad de los certificados emitidos, refleja cuánto se alejó dicha emisión total del monto máximo que eventualmente se habría podido destinar a cubrirla. Al respecto, tal como se visualiza en el gráfico N.º 3 anterior, presentan diferencias considerables entre ambas variables los partidos PML, PAC y PUSC, siendo este último el de la diferencia más representativa, ya que sus certificados emitidos excedieron en  $\text{C.}4.946$  millones ( $\text{C.}6.000,00$  menos  $\text{C.}1.053,84$ ) los recursos máximos con que eventualmente habría sido posible redimirlos. En un escenario marcadamente distinto al del PUSC,

se tiene que el PASE emitió una cantidad menor en ₡6,35 millones (₡956,35 menos ₡950,00) de certificados de cesión con respecto a los recursos determinados como monto máximo de la contribución estatal para dicha agrupación política.

La tercera columna representa el monto total de certificados colocado por partido, el cual se compara con el monto que resultó posible reconocer en virtud del resultado electoral y el proceso de revisión de la liquidación de gastos. Así las cosas, mientras que el PFA, PLN y PML lograron cubrir a partir del monto reconocido un 85%, 84% y 73%, respectivamente, del monto total de los certificados colocados, otros partidos como PRC y PUSC no alcanzaron a cubrir ni el 30% de sus emisiones de certificados. Éstas y otras cifras se presentan en detalle en el cuadro N.º 1 siguiente.

**Cuadro N.º 1**  
**Monto máximo de la contribución estatal y certificados de cesión**  
**emitidos, colocados y pagados período electoral 2006-2010**  
**Diferencias entre variables**  
**-En millones de colones-**

Agrupación política	Monto máximo de la contribución estatal (1)	Monto de Certificados emitidos	Diferencia entre monto emitido y monto máximo	Monto de Certificados colocados	Monto de Certificados pagados	Diferencia entre colocado y pagado	Porcentaje del monto colocado respecto de lo pagado
PLN	7.378,84	8.565,00	1.186,16	8.087,00	6.801,72	1.285,28	84%
PML	3.105,51	6.000,00	2.894,49	3.344,56	2.445,88	898,68	73%
PAC	3.741,08	5.400,00	1.658,92	4.970,02	2.961,48	2.008,54	60%
PUSC	1.053,84	6.000,00	4.946,16	3.000,00	856,63	2.143,37	29%
PASE	956,35	950,00	(6,35)	911,45	598,82	312,63	66%
PFA	348,44	750,00	401,56	350,40	296,36	54,04	85%
PRC	400,52	800,00	399,48	800,00	6,01	793,99	1%
PAREN	135,80	300,00	164,20	201,52	129,01	72,51	64%
<b>TOTALES</b>	<b>17.120,38</b>	<b>28.765,00</b>	<b>11.644,62</b>	<b>21.664,95</b>	<b>14.095,91</b>	<b>7.569,04</b>	

**(1)** No considera el monto al que tuvo derecho el Partido Union Agrícola Cartaginés, en virtud de que dicha agrupación política no emitió certificados de cesión.

Fuente: elaboración propia a partir de reportes de emisión y colocación de certificados remitidos por los partidos y de resoluciones del TSE que establecieron el monto máximo de la contribución y el resultado de la liquidación de gastos.

En el anexo de este artículo se muestra con mayor detalle el valor de las emisiones de cada partido, según lo resuelto por el TSE de conformidad con el monto máximo, que de acuerdo con la normativa técnica aplicable, resultó posible reconocer a cada agrupación política.

La venta o colocación de certificados en exceso, respecto de la contribución redimible, genera en sus tenedores, una fundada inconformidad, ya que quienes realizan inversiones o brindan bienes y/o servicios mediante esta figura financiera esperan obtener un rédito a

partir de un riesgo determinado. Consecuentemente, las acciones partidarias que incrementan ese riesgo más allá de lo razonable impactan de forma negativa la opinión de los tenedores de certificados sobre los partidos políticos, situación que en alguna medida erosiona la confianza pública en tal forma de financiamiento partidario, lo que eventualmente repercute en la credibilidad de las agrupaciones y, por ende, en el sistema democrático.

Dichas acciones podrían estar referidas, entre otras a lo siguiente: al establecimiento de elevados porcentajes para gastos de organización política y capacitación, que aumentan la reserva destinada a gastos permanentes y disminuyen, en consecuencia, el disponible para gasto electoral -del que finalmente se redimen los certificados de cesión-; la elevada emisión y colocación de certificados, que no resulta congruente con la fuerza electoral histórica de la agrupación política; y un proceso de liquidación ajeno a criterios de idoneidad que aumenta los porcentajes de gastos objetados y por tanto disminuye el monto total aprobado. A ello debe sumarse el vicio frecuente en el actuar de algunas agrupaciones, en cuanto a omitir información correcta y precisa al potencial adquirente del certificado, acerca de cómo los aspectos anteriores afectan la consolidación de la expectativa de derecho que esa figura representa. En relación con este tema, el DFPP atiende gran cantidad de quejas de ciudadanos y empresarios que al no ver retribuido su servicio, se manifiestan inconformes con el actuar de las agrupaciones políticas.

Respecto del valor final de los certificados de cesión, resulta oportuno considerar lo indicado por el TSE (resolución N.º 4520-E8-2009 del 11 de setiembre de 2009, antes transcrita) en cuanto a que estos no contienen en sí mismo un derecho cierto, sino que su valor está sujeto al resultado electoral y al proceso de liquidación de gastos -a lo que hay que añadirle el establecimiento por parte del partido político, del porcentaje de la reserva para gastos permanentes-. No obstante, esta información no siempre es accedida o entendida por los tenedores, ni suficientemente aclarada por las agrupaciones.

Esa falta de claridad respecto de las características del certificado, provoca un descontento casi generalizado en quienes poseen certificados que posteriormente no tienen ningún valor, sobre todo cuando estos atienden al pago de bienes y servicios, llevando a algunos a tramitar procesos de cobro ante instancias judiciales.

Los partidos políticos, según lo establecido en el artículo 49 del CE *"son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objetivo de participar activamente en la política nacional(...) y cumplen una función de relevante interés público"*, y no deben dejar de lado que ostentan una responsabilidad social inherente frente a sus simpatizantes, los que por medio de la adquisición de un certificado de cesión contribuyen a su estabilidad.

### **III. POSIBILIDAD DE INTRODUCIR DONACIONES ENCUBIERTAS**

De conformidad con el artículo 86 del CE, el patrimonio de los partidos políticos puede estar conformado, entre otros, por los bienes muebles o inmuebles registrables que se adquieran con fondos del



partido, o que provengan de contribuciones o donaciones. No obstante, sobre tal aumento patrimonial, la base normativa impone prohibiciones, (numeral 128 del Código Electoral), en los siguientes términos:

***"Artículo 128.- Prohibición de la contribución de extranjeros y personas jurídicas.- /Prohíbese a los extranjeros y a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar, directa, indirectamente o en forma encubierta, contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos. A los extranjeros, sean personas físicas o jurídicas, también les está prohibido otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos. Los miembros del comité ejecutivo superior serán los responsables de velar por el cumplimiento de esta norma".***

Tal como se aprecia en el texto transcrito, existe prohibición para que los extranjeros y las personas jurídicas de cualquier naturaleza puedan efectuar contribuciones, donaciones o aportes en dinero o en especie que permitan sufragar gastos de partidos políticos. Sin embargo, no se encuentra prohibida la adquisición de certificados de cesión de la contribución estatal de los partidos políticos por parte de personas jurídicas nacionales.

Ante tal escenario, los alcances de la norma de cita podrían no ser suficientes para evitar que las personas jurídicas violenten la limitación señalada, ya que, al no estar autorizadas para donar o contribuir, podrían adquirir certificados de cesión respecto de los cuales, dada la serie a la que pertenecen, sea claramente previsible que no

llegarán a alcanzar la posibilidad de ser redimidos con recursos de la contribución estatal<sup>9</sup>. En una desnaturalización de la figura, esto podría explicar por qué existe una diferencia tan significativa entre el monto máximo de contribución estatal y las emisiones totales de certificados.

Este tema no se ha estado ausente del análisis del Órgano Electoral, el que se ha referido en varias resoluciones acerca de cómo podrían operar las donaciones encubiertas y las eventuales sanciones aplicables. Así en la Resolución N.º 2812-E8-2010, del 21 de abril de 2010, indicó:

*"Ya este Tribunal, en respuesta a una consulta, subrayó que la adquisición de certificados partidarios constituye, en tesis de principio, una inversión y que, en caso de existir situaciones extremas, que hagan presumir una donación encubierta, se procederá conforme al régimen sancionatorio respectivo. Al respecto, señaló:/"(...) no existe prohibición para que las personas jurídicas nacionales adquieran certificados partidarios, en tanto no se trata de una donación al partido sino de una inversión, inclusive cuando el partido no llegue a adquirir el derecho a la contribución estatal o éste resulte insuficiente para hacer frente a todas las emisiones de certificados de cesión realizadas. Lo anterior, debido a la naturaleza propia de los certificados, que se encuentran sujetos a una condición futura e incierta, aceptada por cesionario./ No obstante, podrían existir situaciones extremas en las que se encubran donaciones con la compra de certificados de cesión, las cuales deberán ser examinadas en cada caso concreto, en las que deberá verificarse el ánimo de actuar en fraude de ley -dolo- y la deliberada intención de evadir los controles y las prohibiciones aplicables a las contribuciones privadas. En caso de acreditarse una donación*

<sup>9</sup> En este sentido, considérese que tal como se indicó en el aparte II de este artículo, certificados de cesión por más de ₡7.500 millones que fueron colocados, no resultaron posibles de redimir con recursos de la contribución estatal, correspondiente a la campaña electoral 2006-2010.

encubierta por parte de una persona jurídica nacional, ésta se reputará irregular y deberá aplicarse el régimen sancionatorio que brinda fundamento a la prohibición legal de donación de personas jurídicas nacionales a los partidos políticos que establece el artículo 128 del Código Electoral” (resolución 4250-E8-2009 de las 14:35 horas del 11 de setiembre de 2009). El subrayado no es del original”.

Respecto de esa interpretación, seguidamente se abordan algunos asuntos relacionados con los elementos medulares que permitirían eventualmente la identificación de donaciones encubiertas, a saber: situaciones extremas y la determinación del dolo.

Por un lado, es dable pensar como una situación extrema aquella en la que una empresa asume un alto riesgo financiero, inusual al realizar grandes inversiones en la adquisición de certificados cuyas denominaciones presentan pocas posibilidades de recuperación. En este sentido, considérese que nada limita a un partido político para que emita y coloque certificados de cesión; pero solo cuando los resultados de la liquidación permitan dejar cubierta en su totalidad la primera emisión, corresponde pagar la siguiente, y así sucesivamente; y si queda un remanente que no alcanza para cubrir de forma completa una emisión, éste se distribuye en forma proporcional entre la totalidad de los certificados de la serie respectiva.

Sobre el particular, se citan a manera de ejemplo algunos casos analizados en las liquidaciones de gastos del período electoral 2006-2010:

- Inversiones realizadas –en compra de certificados- por personas jurídicas a favor de una agrupación política, por una cifra de ₡172 millones de la **serie C**, la cual no tuvo reconocimiento con recursos de la contribución estatal.
- La adquisición de ₡500 millones en certificados **serie C** por parte de una persona jurídica, los que solo pudieron ser redimidos por el equivalente a un 45% de su valor nominal, de conformidad con lo resuelto por el TSE.

El Dr. Luis Antonio Sobrado, actual presidente del TSE, ha manifestado una posición muy clara respecto de la inconveniencia de la utilización de este mecanismo de financiamiento –certificados de cesión- al señalar:

*"No debe ser un componente de financiamiento por dos razones./ Primero, porque los bonos introducen dosis de inequidad en el financiamiento, porque el bono 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./ Esta es una razón por la cual lo hace inconveniente./ **La otra razón es que se trata de un mecanismo que permitiría, eventualmente y en ciertas hipótesis, servir como manera para canalizar donaciones, especialmente de personas jurídicas, que el nuevo régimen las expulsa formalmente, pero que***

***podrían, no en todos los casos pero sí en ciertas situaciones, ser un portillo para ello./ El mutuo control entre las fuerzas políticas es fundamental para procesos electorales correctos y confiables./ Los ticos no quieren que se sepa que son donantes. Es un reto para los partidos generar adhesión traducida en aportes./ Precisamente por eso la fórmula del Tribunal era eliminar los bonos como mecanismo de financiamiento, privilegiar el financiamiento anticipado con un porcentaje mucho mayor de lo que quedó en el Código, y tomar parte de la contribución del Estado para distribuirla en pie de igualdad en carácter no reembolsable, a fin de pagar por parte del Tribunal espacios en medios de comunicación para que partidos dieran a conocer sus candidatos y su programa. De esa forma se hubiera generado una visualización mínima de todas las organizaciones política”.***<sup>10</sup>

Otra de las variables que eventualmente formarían parte de un análisis tendente a establecer la posible donación encubierta es aquella relativa a las donaciones en especie, referidas para el caso, a la dotación de bienes y servicios teniendo como contraprestación certificados de cesión que posteriormente no tienen valor o lo tienen parcialmente.

Algunas cifras de bienes y servicios adquiridos por agrupaciones políticas que fueron pagados con certificados de cesión (sin valor o con valor parcial), se citan a manera de ejemplo:

---

<sup>10</sup> Entrevista realizada al Presidente del TSE, tomada de la siguiente dirección electrónica: [http://elecciones2010.ucr.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=180:luis-antonio-sobrado-los-bonos-introducen-inequidad-&catid=5:entrevistas&Itemid=16](http://elecciones2010.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=180:luis-antonio-sobrado-los-bonos-introducen-inequidad-&catid=5:entrevistas&Itemid=16)

- Pago de factura a una empresa por un monto superior a los ₡200 millones, con certificados de cesión serie A, cuyo valor nominal ascendió a 29%, según lo aprobado por el TSE. Otras facturas pagadas con esta misma serie ascendieron aproximadamente a ₡350 millones.
- Pago de facturas a varias empresas por un monto superior a los ₡400 millones con certificados de Cesión de la serie B de un partido político, cuya emisión no tuvo reconocimiento con recursos de la contribución estatal.
- Pago de factura por una suma aproximada a los ₡20 millones con certificados de cesión serie D de otra agrupación política, sin valor de sustitución, según lo resuelto por el TSE.
- Pago de servicios a una empresa por más de ₡100 millones, con certificados de cesión de la serie E de otro partido político, los que finalmente no resultaron posibles de redimir con recursos de la contribución estatal.

Respecto de los ejemplos apuntados, es menester agregar que al menos uno de los pagos de cita se realizó alrededor de un mes después de realizados los comicios, lo que deviene en una situación aún más preocupante, acerca de la cual no hay limitaciones en el marco normativo.

Ahora bien, el mayor obstáculo, aunque no insalvable en ambos supuestos –donación encubierta en dinero o especie–, lo representa las posibilidades reales de establecer, a aun en situaciones extremas, “*el ánimo de actuar en fraude de ley –dolo– y la deliberada intención de evadir los controles y las prohibiciones aplicables*”, ya que como antes se indicó, la disciplina normativa y reglamentaria introduce la figura del certificado y advierte, no solo que “*su valor dependerá de un resultado electoral futuro e incierto, por lo que la adquisición no confiere a su tenedor un derecho de crédito puro y simple*”, sino que establece que la diferencia en exceso que pueda resultar entre el certificado adquirido y lo que le corresponda por concepto de contribución estatal, debe ser asumida por el tenedor.

Sin perjuicio de la obligatoriedad de investigar en caso de que se sospeche la presencia de donaciones encubiertas, el establecimiento de las variables para que tal hecho configure como un presunto ilícito electoral, corresponde a un ejercicio en extremo difícil de concretar, dadas las características señaladas. En esta orientación, aún queda pendiente un mayor desarrollo jurisprudencial que brinde una base objetiva para el establecimiento de las situaciones que calificarían como condiciones extremas, y que permitan establecer el dolo, en los términos que corresponda, a la luz de la normativa aplicable.

El abordaje de este tema resulta apremiante ya que como lo ha señalado el Dr. Zovatto<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> Zovatto (2004, página 7).

*"(...) el costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como se suele decir en los Estados Unidos "no hay campañas derrotadas sino empobrecidas". Desde esta perspectiva, **la influencia de los donantes es creciente y a menos que se establezcan correctivos a esta situación, se pone en juego nada menos que la legitimidad no sólo del proceso electoral sino del poder político mismo.** Si a esto se le suma la presencia del dinero negro en las campañas, la relación con la ética pública es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más vehementes". (El resaltado no es del original).*

#### **IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE REFORMA A LA NORMATIVA ELECTORAL**

Es evidente que al buen funcionamiento de la democracia, deben concurrir partidos políticos con recursos suficientes que les permitan su subsistencia y el cumplimiento de sus funciones y objetivos. En su afán de mejorar sus resultados electorales, las agrupaciones políticas utilizan los recursos financieros que les son permitidos, estipulados en la base normativa. Figuras de financiamiento partidario, como los certificados de cesión, con las características señaladas, obligan al análisis sobre la mejor forma de proceder.

Tal como lo ha manifestado el Dr. Zovatto<sup>12</sup>:

*"La historia y la experiencia comparada demuestra que la relación entre dinero y política, es y seguirá siendo compleja, además de constituir una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia (...)/ el tema del*

---

<sup>12</sup> Tomado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2734/17.pdf>



*financiamiento político se ha convertido en una cuestión estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo dada su complejidad y los desafíos que la misma presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza. Como bien ha dicho Maurice Duverger, "La democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por el financiamiento de éstos" (...)/ Si bien el financiamiento de los partidos y las campañas electorales no es una actividad corrupta per se, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que a este asunto, como ya se ha dicho, se lo vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como "el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho".*

En función de esto, esboza el Dr. Zovatto, el tema del financiamiento político se ha ubicado progresivamente en la agenda política latinoamericana, como *"parte de las reformas electorales de segunda generación"*. Asimismo, Transparencia Internacional, en su informe global sobre corrupción del año 2004, emite recomendaciones dirigidas a combatir la corrupción política, entre las que se indica que *"Los gobiernos deben mejorar la legislación acerca del financiamiento político y su divulgación"*<sup>13</sup>.

En el tema de reformas electorales, el TSE ha sido partidario de la eliminación de los certificados como mecanismos de financiamiento, prohiendo la tesis de que en su lugar se robustezca el financiamiento anticipado, y se establezcan franjas electorales, como mecanismos más equitativos para los partidos políticos. No obstante, tales propuestas no

---

<sup>13</sup> Transparencia Internacional, *Informe Global sobre Corrupción, 2004*, en [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

han tenido eco, manteniéndose la figura del financiamiento anticipado privado que opera mediante el certificado de cesión.

Las condiciones de riesgo que presentan los certificados de cesión, abordadas en el aparte II de este artículo, ameritan la revisión de tal figura en el marco del financiamiento partidario, desde el punto de vista de la eficacia del marco jurídico regulatorio de la materia, introduciendo como punto de partida y sin menoscabo de otras acciones más radicales –como lo sería su eliminación definitiva–, mecanismos de control sobre la emisión y colocación total.

Hay que reconocer que las reformas electorales se logran solo mediante el consenso entre los actores políticos. La tarea no es fácil, como bien lo ha resumido el Lic. Hugo Picado León<sup>14</sup> al desarrollar, con base en los hallazgos de la teoría comparada, el análisis del proceso de reforma electoral costarricense, en el que reconoce su carácter elitista y cómo las dificultades propias del proceso de negociación pueden incidir en sus posibilidades reales de éxito. Sobre el particular el Lic. Picado concluye:

*"Las instituciones electorales pueden ser objeto de diseño y rediseño atendiendo a los efectos previsibles del sistema electoral sobre los candidatos, los partidos y los electores, así como a la intencionalidad de dotar a la administración electoral de insumos y condiciones suficientes para ejercer su labor con imparcialidad y transparencia. En este sentido, el diseño electoral puede ser ingenuo, pero nunca inocente. **Los actores políticos normalmente procurarán sacar partido de cualquier posibilidad de reforma electoral.**"*

---

<sup>14</sup> Abogado y politólogo costarricense, Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

*La legislación electoral es un producto histórico y contingente, que exige, como mínimo, un acuerdo entre las élites políticas encargadas de dictar las normas básicas a partir de las cuales se articule la estructura institucional. Los políticos tienen un acercamiento pragmático al tema de la reforma electoral, que la reduce al análisis de ganancias y pérdidas. **Ello incide en que el sistema electoral vigente ofrezca una significativa resistencia al cambio. Dado que la reforma electoral es producto de compromisos y consensos entre las fuerzas políticas vigentes en un país, por lo que no se puede esperar que siempre obedezca a criterios técnicos**".<sup>15</sup>*

Como corolario de lo expuesto, se espera que las consideraciones desarrolladas en este artículo, provean un insumo técnico que coadyuve a sustentar los cambios que requiere la normativa electoral, específicamente en materia de certificados de cesión –así como en otras áreas susceptibles de mejora-, en aras del mejor funcionamiento del aparato de fiscalización y control partidario, que postula ese cuerpo normativo.

---

<sup>15</sup> Revista de Derecho Electoral, No. 5, primer semestre 2008, página 19. (Página web del TSE).

## LITERATURA CONSULTADA

### I. Fuentes normativas:

- Código Electoral 2009 – Ley 8765 publicado en el Alcance N.º 37 a La Gaceta N.º 171 del 2 de setiembre de 2009-.
- Constitución Política de Costa Rica.
- Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. Decreto Ejecutivo No. 17-2009, según acuerdo del TSE tomado en la sesión ordinaria N.º 105-2009 de 15 de octubre de 2009, y publicado en La Gaceta N.º 210 del 29 de octubre de ese mismo año.
- Resoluciones del TSE que establecieron el monto máximo de la contribución y el resultado de la liquidación de gastos período electoral 2006-2010.

### II. Fuentes bibliográficas:

Zovatto, Daniel. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. San José: FLACSO (Serie Cuadernos de Ciencias Sociales n.º 130), 2004.

### III. Sitios web:

<http://www.tse.go.cr/resoluciones.htm>

<http://elecciones2010.ucr.ac.cr/>

[www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk\\_articulo=33208](http://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=33208)

[www.transparency.org](http://www.transparency.org).

## Anexo

**Emisiones de certificados de cesión por agrupación política y su valor nominal porcentual según lo resuelto por el TSE**

Partido político	SERIE	Valor de la Emisión	Valor según Resolución TSE	Porcentaje reconocido (1)
PLN	A	¢ 6,000,000,000.00	¢ 6,000,000,000.00	100%
	B	¢ 1,475,000,000.00	¢ 801,717,905.60	54%
	C	¢ 590,000,000.00	¢ 0.00	0%
	D	¢ 500,000,000.00	¢ 0.00	0%
<b>TOTALES</b>		¢ 8,565,000,000.00	¢ 6,801,717,905.60	79%
PML	A	¢ 1,000,000,000.00	¢ 1,000,000,000.00	100%
	B	¢ 1,000,000,000.00	¢ 1,000,000,000.00	100%
	C	¢ 1,000,000,000.00	¢ 445,881,263.00	45%
	D	¢ 1,000,000,000.00	¢ 0.00	0%
	E	¢ 1,000,000,000.00	¢ 0.00	0%
<b>TOTALES</b>		¢ 5,000,000,000.00	¢ 2,445,881,263.00	49%
PAC	A	¢ 3,000,000,000.00	¢ 2,961,477,158.48	99%
	B	¢ 2,000,000,000.00	¢ 0.00	0%
	C	¢ 400,000,000.00	¢ 0.00	0%
<b>TOTALES</b>		¢ 5,400,000,000.00	¢ 2,961,477,158.48	55%
PUSC	A	¢ 3,000,000,000.00	¢ 856,633,692.10	29%
	B	¢ 3,000,000,000.00	¢ 0.00	0%
<b>TOTALES</b>		¢ 6,000,000,000.00	¢ 856,633,692.10	14%
PASE	A	¢ 950,000,000.00	¢ 0.00	0%
			¢ 0.00	
<b>TOTALES</b>		¢ 950,000,000.00	¢ 0.00	0%
PFA	A	¢ 600,000,000.00	¢ 296,361,209.16	49%
	B	¢ 150,000,000.00	¢ 0.00	0%
<b>TOTALES</b>		¢ 750,000,000.00	¢ 296,361,209.16	40%
PRC	A	¢ 800,000,000.00	¢ 6,012,341.75	1%
<b>TOTALES</b>		¢ 800,000,000.00	¢ 6,012,341.75	1%
PRN	A	¢ 100,000,000.00	¢ 100,000,000.00	100%
	B	¢ 100,000,000.00	¢ 29,008,874.23	29%
	C	¢ 100,000,000.00	¢ 0.00	0%
<b>TOTALES</b>		¢ 300,000,000.00	¢ 129,008,874.23	43%

Fuente: elaboración propia con base en información aportada por los partidos políticos y resoluciones del TSE.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

**Nota:**

*(1) De conformidad con la norma electoral vigente (artículo 115 del CE), si la contribución que debe liquidar el Estado, asignada a cada partido, no alcanza para cubrir la totalidad de la primera emisión que hubiere legalizado el partido, el cambio con los bonos del Estado, hará la disminución proporcional que corresponda. La misma norma se aplicará para las emisiones siguientes, si cubierta en su totalidad la primera, hubiere sobrante.*