

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 98, 106 Y 112
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**GILBERTO ARNOLDO CAMPOS CRUZ,
OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 25.130

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 98, 106 Y 112
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Expediente N.º 25.130

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El problema y sus efectos:

Con la caída del bipartidismo, el sistema de partidos políticos costarricense y el sistema democrático mismo cambiaron para siempre. La fragmentación política siguiente tuvo como efecto pernicioso el transfuguismo parlamentario, un mal precedente que debilita la credibilidad en el sistema de partidos políticos y de las bases de la democracia costarricense cada vez que se repite, pues contradice el propio orden constitucional en clara violación a la voluntad de los electores expresada en las urnas, quienes votan por la lista cerrada de candidatos a diputados que propone un partido en determinada provincia, con la expectativa de que los postulantes verdaderamente los representarán en la Asamblea Legislativa.

En el ámbito legislativo, el transfuguismo modifica la repartición de fuerzas en la Asamblea Legislativa, definida por los electores que ejercitan su sagrado derecho al voto y provoca un peligroso detrimento de la democracia representativa.

Irónicamente, pese a los riesgos para la democracia que implica el transfuguismo, las interpretaciones que tolera nuestra Constitución Política, las omisiones del Código Electoral y la permisividad con la que el Directorio de la Asamblea Legislativa ha tratado el fenómeno, han fomentado las renunciaciones de los diputados a los partidos sin que se vean compelidos a renunciar a la curul que ocupan, gracias al partido político que les permitió la postulación.

Entre 1998 y el 2022 se dieron 34 casos de transfuguismo en el Poder Legislativo.¹ En el periodo constitucional 2022-2026, a la fecha de elaboración de este proyecto de ley (julio, 2025) se han dado siete renunciaciones de diputados a sus partidos políticos, mientras que otros ocho diputados de gobierno, si bien no han renunciado al partido que los eligió, tampoco han representado de manera expresa a esa fuerza política en la Asamblea Legislativa, debido a la coyuntura política.

¹ Mesalles Ramírez, F. J., & Sauter Odio, S. (2022). *Transfuguismo en la Asamblea Legislativa y la necesidad de su regulación jurídica* [Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica]. Repositorio Institucional UCR. <https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/bitstreams/68d95975-e276-43eb-99fa-8da199fee079/download>

Como se colige, el transfuguismo, en lugar de ceder, ha tendido a incrementarse en el actual periodo constitucional, dándole un golpe certero al sistema de partidos políticos, al régimen político y a la democracia misma. Es urgente que esta Asamblea Legislativa legisle para desincentivar este tipo de comportamiento que no es más que una estafa a los electores.

El transfuguismo es una práctica que se refiere al **“comportamiento de una persona que, habiendo sido elegida para su cargo en función de la adscripción a un determinado partido político, decide cambiar de opción partidista sin renunciar al cargo que desempeña”** (Banacolocha y Lorenzo, 2012).² O bien, en el caso costarricense, mantenerse independiente, burlando la voluntad del electorado.

Tomás (2002, p.44) define el transfuguismo parlamentario como “la acción de ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuyas listas se presentó ante los electores—que será un grupo autónomo de denominación específica si los resultados electorales lo hacen posible y, en su defecto, otro grupo asimismo de denominación específica si unen sus elementos a los de otra formación (...)—bien desde el inicio del desempeño del cargo público representativo, bien posteriormente a causa de un cambio de grupo.”

Pero, además, es una falta ética, una falacia y un falseamiento a la democracia representativa. Una falacia, porque en Costa Rica no existe el voto preferencial, pues se elige a los diputados a través de listas bloqueadas y cerradas propuestas por los partidos políticos; es una falta ética porque los diputados, una vez elegidos, juran defender la Constitución Política, máxima norma que en su artículo 98 deja en manos de los partidos políticos la proposición de candidaturas a puestos de elección popular, es decir, en el país nadie puede aspirar nominalmente a una candidatura, pues, para ello, la Constitución lo obliga a formar parte de un partido y es un falseamiento a la democracia representativa, porque debilita el sistema de partidos políticos al limitar y burlar la posibilidad de que la gente tenga representantes en el Parlamento en los que pueda creer y confiar.

Eventualmente, ya en funciones, el diputado o la diputada tránsfuga va a incrementar las dificultades para que se llegue a acuerdos en la Asamblea Legislativa.

Los efectos del transfuguismo se dan en dos niveles complementarios:³

- a) la estabilidad en la articulación de acuerdos
- b) el carácter de la representación parlamentaria.

² Ávalos Rodríguez I. (2016). “Transfuguismo político en Costa Rica: una reflexión exploratoria a nivel legislativo y municipal”. Vigesimosegundo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

³ Vargas J.P. y Petri D. Revista Parlamentaria. “Transfuguismo: realineamientos y equilibrios parlamentarios.”

El primer efecto, de acuerdo con Vargas y Petri (2019, p.129), tiene mayor auge en situaciones en las cuales el Ejecutivo no cuenta con mayorías absolutas en el pleno, donde la volatilidad de las afinidades de los legisladores tiende a minar el respaldo de las negociaciones que ocurren entre las bancadas. Los autores también destacan que, en cuanto al carácter de la representación parlamentaria, el principal efecto del transfuguismo es una “alteración de la decisión del electorado por su representante, en especial cuando las listas de selección son cerradas, de forma tal que la representación parlamentaria es alterada y se modifica el principio de mayoría, con especial interés cuando el voto del diputado tráfuga se convierte en determinante en el contexto de una decisión relevante para el país. Agregan, también, que el transfuguismo parlamentario podría ser el reflejo de una débil institucionalización del sistema de partidos políticos, situación que tomó forma en el contexto costarricense desde la caída del bipartidismo, generando una especie de corto circuito institucional en el sistema de gobierno.”⁴

Cuando los bloques políticos se fragmentan y la consideración hacia la voluntad del elector expresada en las urnas es muy baja, como ocurre hoy, no solo se está deteriorando la democracia misma, pues las fracciones sólidas ayudan a que la negociación política sea más ordenada, sino que, además, se lesiona la imagen del político, degradándola a la escala de un mero oportunista que utiliza a un partido solo para satisfacerse a sí mismo, sin importarle el cumplimiento de la labor de representar los intereses y las aspiraciones de quienes lo eligieron para defender e impulsar esas necesidades en materia de legislación de un sector importante de la población. De igual manera, se da la impresión de que al político ya no le interesa mostrar coherencia, al defender la ideología del partido que lo llevó a la Asamblea Legislativa.

El transfuguismo parlamentario altera el equilibrio numérico en el Parlamento, al implicar una forzada fragmentación parlamentaria; afecta las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo al tirar a la arena política a nuevos actores que, de seguir perteneciendo a una bancada, quizás no tendrían el espacio necesario para negociar proyectos que benefician su propio proyecto político, sin consideración a los postulados del partido político que los llevó al Congreso; su ego; vanidad o el seguimiento de intereses sectoriales o espurios golpea la organización interna del Parlamento, volatiliza el sistema de partidos políticos, modifica la genética de las dinámicas coalicionales que podrían darse en determinado contexto legislativo, impidiéndolas o haciéndolas difíciles de alcanzar, y golpea en todo su conjunto la gobernabilidad democrática.

Costa Rica es la democracia más sólida y estable de Latinoamérica, y una de las pocas democracias totalmente funcionales a nivel mundial, por lo que no merece que aquellos afines al transfuguismo debiliten el mandato representativo, tan necesario para que nuestro sistema siga siendo ejemplar, y continúen erosionando nuestro sistema de representación.

⁴ Vargas J.P. y Petri D. Revista Parlamentaria. “Transfuguismo: realineamientos y equilibrios parlamentarios.”

Debemos hacer todo lo que esté en nuestras manos para evitar que en Costa Rica ocurra lo que ocurrió en Perú a partir de la década de los años 90, cuando regresó a la democracia y sus legisladores empezaron a realizar reformas a las leyes y la Constitución que terminaron pulverizando el sistema de partidos políticos, al contribuir a convertirlo en una especie de colección de fuerzas políticas multiformes, a tal punto que el transfuguismo perdió total relevancia por la división sin fin del voto de los ciudadanos que generó integraciones del Parlamento tan atomizadas que el transfuguismo incluso se empezó a dar antes de que se celebraran las elecciones, contribuyendo a la crisis política en la que ha vivido ese país en las últimas dos décadas.⁵

Incentivos al transfuguismo:

Nos detenemos en este punto a analizar las decisiones del Directorio legislativo que han incentivado el transfuguismo a lo largo del tiempo. Tales actuaciones han llegado al punto de soslayar lo dispuesto en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en cuanto a la distribución de espacios físicos, plazas de confianza y recursos asignados a las fracciones legislativas. Se requiere, desde la administración del Congreso, que se tomen decisiones que desincentiven el transfuguismo en respeto a la voluntad de los electores.

Hemos llegado al extremo de que los diputados que renuncian a una fracción pueden hasta participar en las reuniones del Directorio con los jefes de fracción y hacer uso de la palabra, cuando una resolución limita la participación de esas diputadas y esos diputados tránsfugos a informar previamente el tema que quieren tocar durante la reunión del Directorio con los jefes de fracción y, una vez expuesto su punto, deben abandonar el recinto.

Esa permisividad se debe acabar pues, en lugar de buscar el orden en el debate y la negociación intralegislativa, termina por incentivar al diputado a renunciar al partido y llevarse consigo la curul, pues verdaderamente no pierde gran cosa y, más bien, gana espacios donde puede promover una agenda que los ciudadanos, y en particular los que votaron por la lista de diputados del partido que los llevó a la Asamblea Legislativa, no tuvieron la posibilidad de conocer al tomar su decisión de voto.

El Reglamento Legislativo, en su artículo 7 bis, es claro en cuanto a la regulación de las fracciones parlamentarias, dejando establecido, sin lugar a interpretaciones, que en la Asamblea Legislativa **“se conformarán tantas fracciones como partidos políticos estén representados en ella.”** Y continúa el texto del numeral en mención, en lo que interesa:

“(...) Los diputados se considerarán integrados a la fracción del partido por el cual resultaron electos (...).”

⁵ Murakami Y. & Pozgai-Álvarez J. (2024). “Un análisis de la democracia peruana durante la crisis política.” Revista Elecciones. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2024.v23n27.04>

Se aprecia la intención clara del legislador, plasmada en el Reglamento, de proteger el carácter de fracción parlamentaria para facilitar su integración y funcionamiento, en respeto al sistema de elección de diputados en listas cerradas y bloqueadas, donde el diputado elegido lo ha sido no por el voto nominal, sino gracias al voto de los electores que eligieron en las urnas al partido político que lo postuló.

Las decisiones del Directorio legislativo, que se han repetido a lo largo del tiempo en varios periodos constitucionales, riñen con la definición de fracción parlamentaria que podemos encontrar en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, a saber:

(...) el conjunto de miembros—o excepcionalmente el miembro—que manifiesta la voluntad política de un partido en una Cámara parlamentaria y que están dotados de estructura y disciplina constante (...). En el concepto expuesto encontramos tres elementos distintos: un elemento personal—‘conjunto de miembros, o excepcionalmente el miembro’—calificado normativamente en doble ámbito, por su vinculación a un partido y por la pertenencia de sus miembros a una Cámara; un elemento teleológico, manifestar la voluntad política del partido; y, por último, un elemento material, ‘estructura y disciplina constantes’, para poder ejercitar su finalidad.⁶

De la lectura podemos deducir que la división de la Asamblea Legislativa en fracciones políticas contribuye a alcanzar el orden y la sistematización, y que es la única adecuada para que perdure el espíritu del legislador. Sin embargo, en la práctica, ocurre todo lo contrario.

En parte, esa experiencia responde también a fallos de la Sala Constitucional que en reiteradas ocasiones ha recordado en sus fallos que, según establece el artículo 106 de la Constitución Política, los diputados son representantes de la nación, si bien son elegidos por un partido político recae sobre ellos, una vez en funciones, una representación mayor que aquella de su partido: la del pueblo (sentencia N.º 2003-02865).

Según Vargas y Petri (p. 150), para entender los incentivos al transfuguismo parlamentario, es necesario identificar las ventajas adicionales que tiene un diputado al salirse del partido político que lo llevó a la Asamblea Legislativa, las cuales se encuentran en la propia legislación, reglas parlamentarias y jurisprudencia constitucional. Así, por ejemplo, salta a la vista que el diputado transfuga no pierde su derecho de realizar propuestas de ley y negociarlas con el Directorio legislativo, o con las jefaturas de fracción, que se encargan, en conjunto, de elaborar la agenda legislativa. Históricamente, ese cuerpo colegiado ha optado por garantizarles a las minorías parlamentarias que puedan ejercer cierta influencia sobre los asuntos a discutir, situación que se entiende por los fallos de la Sala Constitucional que favorecen esta práctica, aunado a los amplios portillos que tiene el Reglamento

⁶ Resolución N.º 2003-02865, de las 15:30 horas del 9 de abril de 2003. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.

Legislativo sobre este asunto en particular.

También, ha prevalecido en la práctica el principio de igualdad y la garantía de un trato que no sea discriminatorio para el diputado tránsfuga. Así se desprende de la misma sentencia de la Sala Constitucional, donde se indica que:

(...) Esta representación debe ser efectiva, lo que implica que deben existir los mecanismos legales que le permitan al diputado ejercer su función, contar con los medios necesarios para cumplir con el mandato constitucional que se les ha encomendado.

De ese extracto de la citada sentencia se podrían desprender las cortesías que el Directorio legislativo, durante varios periodos constitucionales, ha otorgado a los diputados tránsfugas, lo cual prueba, según nuestra tesis, que es necesaria una reforma a la Constitución Política para acabar de una vez por todas con los incentivos que hasta ahora han fomentado el transfuguismo a nivel parlamentario.

Por ejemplo, gracias a un criterio del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa que data del 2014, al no pertenecer a ninguna bancada, no se les pueden aplicar a los tránsfugas las reglas que sí rigen a estas, por lo que los diputados renunciando a sus partidos quedan eximidos de las reuniones semanales de fracción, sin que pierdan su respectiva dieta, como sí le ocurre a los diputados que se mantienen en una fracción, lo cual viola el principio de igualdad.

Hasta ahora, el contexto normativo y político actual ha llevado al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a pronunciarse en el sentido de que no le compete resolver el problema del transfuguismo, dejando esa responsabilidad en manos de la propia Asamblea Legislativa, para que esta cree o reforme las normas que considere convenientes para prohibir esa práctica antidemocrática y castigar a aquellos diputados que incurran en ese comportamiento.

Es decir, el TSE considera que atacar el transfuguismo es un asunto político y no tiene nada que ver con la interpretación de la legislación electoral.

La solución que proponemos:

Como hemos mencionado anteriormente, los primeros síntomas de transfuguismo en Costa Rica ocurrieron tan temprano como en 1998 y desde entonces se han puesto a despacho varios proyectos de ley para intentar reformas constitucionales con el objetivo de que los partidos políticos no pierdan las curules que obtienen en las elecciones nacionales cuando un diputado renuncia a sus filas.

No obstante, ninguna de esas propuestas de ley ha prosperado, a pesar del aparente consenso a nivel académico, político y legislativo, de que el transfuguismo solo perjudica a la democracia y al sistema de partidos políticos.

La puesta a despacho de esos proyectos de ley colocó a Costa Rica en la misma ruta de otras naciones latinoamericanas que se abocaron, en la última década, a legislar en un intento por frenar la escalada del transfuguismo para impedir que la democracia sufriera el incalculable daño que trae consigo esa práctica.

Los casos más destacables de intentos de legislar, para castigar el transfuguismo, fueron los de Argentina, Venezuela, Perú, Bolivia y Brasil. La tesis predominante en esta oleada reformista fue enfocarse en adecuar la Constitución Política a los nuevos contextos políticos de estos países. Aunque se han realizado ingentes esfuerzos para ponerle coto al problema, esos países no han tenido éxito todavía en su cruzada.

Convencidos de que nuestro país es un caso distinto, al ser una de las pocas democracias cien por ciento funcionales del mundo, el presente proyecto de ley pretende continuar en la misma línea que ha sido probada ya en otras jurisdicciones, al proponer la reforma de tres artículos de la Constitución Política para ponerle un alto al auge del transfuguismo parlamentario.

Consideramos que cualquier proyecto para reformar la legislación ordinaria, que pretenda frenar este fenómeno, emanará de los cambios que planteamos introducir en la Constitución Política.

En esa dirección, proponemos reformar el artículo 98 de la Constitución, que se ha interpretado históricamente como el fundamento que otorga a los partidos políticos el monopolio de la proposición de candidaturas a puestos de elección popular.

Nuestra propuesta agrega un párrafo a ese artículo que se lee: “Quienes representan a un partido político en la Asamblea Legislativa no podrán renunciar a esa agrupación, declararse independientes, ni incorporarse a otra fracción.”

La intención es proscribir expresamente el transfuguismo parlamentario, positivizando la prohibición de que un diputado pueda declararse independiente o renuncie a la fracción del partido por el que resultó elegido con la finalidad de preservar la coherencia del mandato representativo partidario y evitar la práctica del transfuguismo para obtener ventajas políticas.

La modificación al artículo 106 de la Constitución Política, que se propone en este proyecto de ley, agrega varias definiciones clave al primer párrafo del numeral para que se lea de la siguiente manera: “Los diputados serán elegidos por provincias, tendrán carácter nacional y representarán a los electores del partido político que los postuló.”

Aunque se mantiene la elección provincial del diputado, se redefine la naturaleza de la representación, que es donde hoy encontramos los portillos que permiten el transfuguismo y la consecuente burla a las expectativas de los electores del partido que los postuló. El cambio busca que se respete el mandato representativo, en concordancia con nuestro sistema democrático que ha brillado, precisamente, por

esa característica de la delegación del poder.

De esta manera, estamos reforzando la representación partidaria, tan necesaria en el contexto actual para mitigar la desilusión que inunda al electorado, y conteste con el nuevo enfoque que aspiramos imprimirle al artículo 98. Pretendemos que el diputado se vea en la obligación de actuar en línea con los postulados del partido que lo llevó a la Asamblea Legislativa gracias al voto del electorado.

Por último, proponemos agregar al artículo 112 de la Constitución la siguiente línea:

“Tampoco pueden renunciar al partido político por el que fueron postulados.” Se trata de una nueva causal de pérdida de la credencial de diputado, en este caso, el transfuguismo, pues si un diputado renuncia al partido político que lo postuló incurrirá en una prohibición expresa en la Constitución, al mismo nivel de los contratos ilícitos o faltas a la probidad, tipos por los que ya hoy en día puede perder la credencial un legislador. Este artículo refuerza las medidas para erradicar el transfuguismo a través de una sanción constitucional acorde con la severidad de la falta, por implicar una estafa al electorado, que es el soberano.

Las reformas propuestas configuran un modelo de representación más fiel a la voluntad del electorado, acorde con la tesis predominante, tanto en la literatura jurídica parlamentaria, así como en la práctica, que califica al transfuguismo legislativo como uno de los factores que más acrecientan la desconfianza del pueblo en el sistema democrático, además de afectar enormemente el funcionamiento de la Asamblea Legislativa y distorsionar las relaciones con otros poderes de la República, especialmente con el Poder Ejecutivo.

El proyecto de ley que ponemos a su consideración no busca limitar derechos políticos (elegir y ser elegido), sino establecer las condiciones en el ejercicio del poder, necesarias para garantizar la estabilidad del régimen democrático, el principio de representación; el respeto al principio de igualdad y mejorar la aplicación de valores democráticos, como la transparencia; la coherencia; la verdad y cumplir lo que los partidos políticos le proponen a los ciudadanos en un proceso electoral.

Pretendemos, también, que la Constitución sirva para reencaminar a la Asamblea Legislativa por la senda del orden, del respeto a la decisión democrática de los electores y del acatamiento de las reglas, en este caso de carácter superior, como las expresadas en nuestro texto político fundamental. Es necesario, además, blindar la institucionalidad de los partidos, combatiendo el transfuguismo sin tocar pilares como la libertad de conciencia y la representación directa del pueblo.

Por lo anteriormente expuesto, presentamos a consideración de las señoras diputadas y señores diputados la siguiente propuesta de reforma constitucional:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 98, 106 Y 112
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmense los artículos 98, 106 y 112 de la Constitución Política, para que en lo sucesivo se lean de la siguiente manera:

Artículo 98- Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Quienes representan a un partido político en la Asamblea Legislativa no podrán renunciar a esa agrupación, declararse independientes, ni incorporarse a otra fracción.

Artículo 106- Los diputados serán elegidos por provincias, tendrán carácter nacional y representarán a los electores del partido político que los postuló.

La Asamblea se compone de cincuenta y siete diputados. Cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones asignará a las provincias las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas.

Artículo 112- La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público de elección popular.

Los diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

Tampoco pueden renunciar al partido político por el que fueron postulados.

La violación a cualquiera de las prohibiciones consignadas en este artículo, o el anterior, producirá la pérdida de la credencial de diputado. Lo mismo ocurrirá si, en el ejercicio de un Ministerio de Gobierno, el diputado incurriere en alguna de esas prohibiciones.

Los diputados cumplirán con el deber de probidad. La violación de ese deber producirá la pérdida de la credencial de diputado, en los casos y de acuerdo con los procedimientos que establezca una ley que se aprobará por dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Rige a partir de su publicación.

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

Eliécer Feinzaig Mintz

Horacio Martín Alvarado Bogantes

María Daniela Rojas Salas

Alejandro José Pacheco Castro

Gerardo Fabricio Alvarado Muñoz

Rosalía Brown Young

David Lorenzo Segura Gamboa

José Pablo Sibaja Jiménez

Olga Lidia Morera Arrieta

María Marta Carballo Arce

Diputados y diputadas

NOTA: Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios. (Fecha de subido al SIL: 07-08-2025).