

¿ESTA EN CRISIS EL PARLAMENTO?

Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Costa Rica

El presente artículo tiene como propósito analizar la crisis del Parlamento costarricense en el contexto de la reforma constitucional de 1989. Se examina el rol del Poder Legislativo en la formación y ejecución de la ley, así como su relación con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Se discute la importancia de la participación ciudadana en el proceso legislativo y se propone una serie de reformas para fortalecer el Parlamento y garantizar su independencia y eficacia. Se concluye que la crisis del Parlamento es el resultado de una serie de factores, entre los que se encuentran la falta de independencia, la corrupción y la falta de transparencia. Se propone una serie de reformas para fortalecer el Parlamento y garantizar su independencia y eficacia.

EL PARLAMENTO EN CRISIS

El Parlamento costarricense ha experimentado una crisis de legitimidad y eficacia en los últimos años. Esta crisis se manifiesta en la falta de independencia del Poder Legislativo, en la corrupción y en la falta de transparencia en el proceso legislativo. El presente artículo tiene como propósito analizar la crisis del Parlamento costarricense en el contexto de la reforma constitucional de 1989. Se examina el rol del Poder Legislativo en la formación y ejecución de la ley, así como su relación con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Se discute la importancia de la participación ciudadana en el proceso legislativo y se propone una serie de reformas para fortalecer el Parlamento y garantizar su independencia y eficacia. Se concluye que la crisis del Parlamento es el resultado de una serie de factores, entre los que se encuentran la falta de independencia, la corrupción y la falta de transparencia. Se propone una serie de reformas para fortalecer el Parlamento y garantizar su independencia y eficacia.

Pocas instituciones son tan extendidas pero a la vez tan mal conocidas como el Parlamento. En Costa Rica, normalmente, se habla de la Asamblea Legislativa y de sus integrantes. Sin embargo, la labor tan compleja, dispersa y difícil del Diputado se ignora.

¿Está en crisis el Parlamento? Para responder a esta interrogante debemos precisar ¿qué entendemos por crisis? Si por crisis entendemos, como lo señala el diccionario, un momento especialmente decisivo y peligroso en la evolución de las cosas, cabe concluir que el Parlamento se encuentra en un período de crisis. Fuerzas diversas, extremas de derecha y de izquierda atacan la institución parlamentaria. Los enemigos del progreso social temen que el Poder Legislativo adopte decisiones que afecten sus privilegios y lo critican y atacan despiadadamente. Los regímenes dictatoriales reducen la acción parlamentaria a la mínima expresión, allí donde subsisten; y en general, las doctrinas totalitarias presentan al Parlamento como una institución innecesaria y hasta inconveniente. Por ello, conviene reiterar aquí que las asambleas constituyen una institución profundamente democrática, esenciales en un Estado de Derecho y básicas para el respeto a los derechos humanos.

Los investigadores de las instituciones políticas hablan de la decadencia del legislativo, de la muerte del parlamento, del triunfo de la burocracia y de la dictadura del gobierno o del ejecutivo. En efecto, la coyuntura que vive el Parlamento en las circunstancias actuales, es difícil. El Poder Legislativo tiene que soportar cambios importantes para adaptarse a los nuevos retos y sobrevivir como institución fundamental del sistema democrático.

Por lo anterior, conviene examinar las causas de la crisis parlamentaria y su evolución, no sin advertir que aquella crisis afecta también la democracia en general.

I. CAUSAS DE LA CRISIS

Antes de revisar las distintas causas de la crisis, precisa enumerarlas para tener una visión del conjunto: la primera, la inadaptación; la segunda, la decadencia del Parlamento frente al Poder Ejecutivo; la tercera, la influencia de los partidos políticos; la cuarta, las relaciones internacionales; y la última, la dispersión de la actividad parlamentaria.

1. La inadaptación del Parlamento

Como lo advierte un diputado crítico francés, André Chandernagor: "La crisis actual de la institución parlamentaria, aunque se agrava en ciertos países por la existencia de relaciones de fuerzas políticas desfavorables al Legislativo, tiene, sin embargo, en todos los países, un origen común que explica su universalidad: la inadaptación profunda del funcionamiento de los parlamentos a las realidades políticas, económicas y sociales de esta segunda mitad del siglo XX.⁽¹⁾ En efecto, esta época, caracterizada por la rapidez y la vertiginosidad de los acontecimientos, no armoniza con la actividad parlamentaria de grandes debates, de discusiones interminables, de discursos y de enfrentamientos políticos. El Parlamento tiene que conciliar muchas veces eficiencia con un procedimiento lento. Por ello, se requieren trámites rápidos, para situaciones de emergencia; reglamentar y racionalizar los debates, sin perder la función de control político. El procedimiento con grades discursos ha de ser sustituido por trámites rápidos, que no impidan, sin embargo, la confrontación de ideas.

A lo largo, hay que agregar que las sociedades contemporáneas viven situaciones especiales: nuevas formas de delincuencia, interrelación profunda y estrecha entre los países, empleo de la cibernética y otros cambios sociales y políticos que afectan también al Parlamento. Si éste último no adapta su organización, procedimientos y funciones a esos cambios continuará en crisis. Nació en una época donde representaba exclusivamente la soberanía popular y el gobierno, en el Sistema Parlamentario, surgía de su seno. Hoy, el Legislativo toma decisiones bajo la presión de grupos económicos y sociales, de sindicatos y de grupos comunales. Sin duda, tener que actuar bajo la presión de esas fuerzas y al mismo tiempo utilizar un procedimiento lento, pone al Parlamento en una situación particularmente difícil, y en determinadas ocasiones, no puede dar satisfactoria respuesta a todas las demandas.

2. La decadencia del Parlamento

Como señala el autor inglés K. C. Wheare: "Para saber si efectivamente se ha producido un declinar del legislativo hay que preguntarse ante todo en qué aspectos se afirma que ha ocurrido ésto. ¿Se trata de una disminución de poder o de una disminución de eficacia? Ambas cosas no van necesariamente juntas. Un parlamento puede desarrollar una labor excesivamente

(1) Chandernagor, André, "Un Parlement por quoi faire", E. Gallimard, 1967, París, p. 15.

vasta, mantener control sobre una gama amplia de funciones, y a resultas de ello, carecer tal vez de tiempo o capacidad para realizarlas todas con efectividad. En este caso, si perdiese poder ganaría eficacia".⁽²⁾ En efecto, podría plantearse la tesis de que el Legislativo, al perder algunas de sus funciones, pueden desempeñar las otras con mayor eficacia. Sin embargo, procede advertir que el Parlamento ha de ser siempre analizado como parte de un conjunto. En la medida en que ese conjunto total, el sistema jurídico político afronte crisis, el Legislativo, como parte de él, también debe soportarlas. Por la evolución de las instituciones y por los cambios ocurridos, puede afirmarse que el Poder Ejecutivo ha adquirido preponderancia en todos los países del mundo: este último es el órgano motor de la actividad del Estado. No se trata de una pérdida de funciones de las Asambleas, lo que suele ocurrir es que el Poder Ejecutivo ha ampliado sus atribuciones desmedidamente. En consecuencia, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo repercute negativamente en la balanza con respecto al Legislativo. Como lo advierten distintos autores:

"Una característica del desarrollo de las instituciones políticas en este período ha sido el notable crecimiento del Poder Ejecutivo, en gran medida como resultado de las exigencias impuestas por las dos guerras mundiales, las crisis económicas, la aplicación de políticas colectivistas, o socialistas, o de bienestar social, y la persistencia de las tensiones internacionales".⁽³⁾

Podría afirmarse que el Parlamento, hoy en día, dedica tanto tiempo y más a la elaboración de leyes, que en otras épocas. Se ocupa de discusiones importantes; pero frente a ello, el Ejecutivo comparte la función normativa: dicta reglamentos complementarios y autónomos de las leyes, con lo cual ha ensanchado la participación jurídica y ha arrebatado un espacio importante al Parlamento, lo que se acentúa con la práctica admitida de las delegaciones legislativas en favor de los gobiernos.

3. Los partidos políticos y el Parlamento

La presencia de los partidos ha modificado la representación política. En la concepción clásica, el diálogo fundamental entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento no se presenta como solía ocurrir con anterioridad: los diputados eran los intermediarios del pueblo ante el Gobierno. Aunque mantiene, hoy

(2) Wheare, K. C. Legislaturas, Li. Cámara de Diputados, México, 1981, p. 163.

(3) Avril, Pierre, Les Français et leur parlement. Casternan Preche, 1972, pág. 18.

en día, esa función, representan también a los partidos políticos. El Presidente del Senado Italiano afirmó: "Si los partidos políticos en el interior de sus organizaciones debieran tomar siempre las decisiones más importantes y así sustraerlas de los representantes del pueblo, sería mejor transformar el Parlamento en un Comité Restringid. Se economizaría tiempo y dinero...". No compartimos en su totalidad esta afirmación; pero si cabe señalar que expresa un sentimiento de un importante funcionario. No podemos prescindir de los partidos políticos que conforman la voluntad popular; pero no son los únicos; otras fuerzas políticas inciden en la actividad parlamentaria. Los partidos políticos han modificado las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Si se ataca al Parlamento, la crítica se dirige también contra los partidos políticos. Como agrupaciones que asocian a personas, que reúnen opiniones y votos para alcanzar el poder, los partidos políticos, esenciales también en la democracia, escogen a los parlamentarios y someten sus nombres a los electores. La buena o mala selección que realicen los partidos políticos repercute en la actividad legislativa. Buenos candidatos a diputado, escogidos por los partidos políticos, se convierten en excelentes diputados que, con altura de miras, con capacidad, convicciones firmes y claridad de ideas, contribuyen a levantar el prestigio de las asambleas. Sin embargo, los partidos políticos, preocupados por el triunfo electoral, más que por el interés del país, han abierto el espacio al dirigente político que cumpla mejor la tarea de atraer votos para su partido, sin importar su capacidad como legislador o como representante popular. Se ha distorsionado la función parlamentaria para, en su lugar, dar paso a una función típicamente electorera. No procede ignorar que existe nostalgia en determinados sectores porque con anterioridad, prevalecía el criterio de que el diputado debía representar ciertos grupos económicos, escogidos con criterios selectivos, por una élite política.

Esos parlamentarios, sin extracción popular, se convertían en ejemplo de elocuencia y de conocimientos, pero descuidaban el contacto cotidiano con las bases populares. Hoy, se asiste a un fenómeno irreversible: la democratización de los partidos políticos. Cabe defender ese proceso que marca un importante avance en el acceso, en condiciones de igualdad, de diversos sectores de la población. Pero se advierten peligros graves que se naturalizan ese proceso democrático dentro de los partidos políticos: la falta de armonía entre la representación local y la nacional, que, al fortalecer la primera en perjuicio de la segunda, ha llevado al fenómeno conocido como la "municipalización parlamentaria". Los espacios democráticos han de abrirse pero con respaldo de las instituciones, no en perjuicio de ellas. Al disminuirse la representación nacional, la Asamblea pierde poder y prestigio.

Por otra parte, el proceso de democratización de los partidos políticos, enfrenta otra forma de distorsión grave y profunda. Las luchas internas de

tendencias o grupos han llevado a las tendencias a personas ajenas a los partidos políticos pero al promover candidaturas, sobre la base de apoyos económicos, consolidan su poder. Este fenómeno, además, afecta el funcionamiento de la Asamblea Legislativa costarricense que se fracciona en grupos pequeños que debilitan a los partidos políticos y a la propia Asamblea Legislativa. El liderazgo parlamentario se ve de ese modo condicionado por la dirección de las tendencias dentro de los partidos políticos.

4. El Parlamento y las relaciones internacionales

El parlamento también soporta el impacto de la interdependencia en las relaciones internacionales. La influencia de determinados organismos técnico-financieros obligan a las asambleas de los países del Tercer Mundo a impulsar leyes que contradicen sentimientos y necesidades populares. La banca internacional y la deuda externa pesan también en las decisiones de los parlamentarios. En determinadas ocasiones, el diputado tiene que votar contra sus convicciones por presiones externas que condicionan ayudas a leyes con orientaciones diferentes a las ideologías de los partidos que los llevan a la Asamblea respectivas.

El país, el gobierno y, particularmente, el Parlamento han sufrido las consecuencias de imposiciones de organismos internacionales.

Sin embargo, no todo es negativo en la participación de las asambleas en aspectos internacionales. Interesa señalar como las asambleas legislativas modernas intervienen cada día más en la política exterior, no sólo al aprobar los tratados, sino que, por medio de investigaciones, esclarecen muchos aspectos que, de no ser por la acuciosidad parlamentaria, permanecerían ocultos.

Es particularmente relevante el papel que juega el Parlamento norteamericano en este extremo.

5. La dispersión de la actividad del diputado

El diputado tiene que cumplir funciones muy variadas: como representante, dedica horas en la atención de su clientela electoral; consigue trabajo para sus conciudadanos, media cuando existen conflictos de los vecinos de su comunidad con la Administración; atiende grupos de vecinos para ayudar a resolver sus problemas, participa en las organizaciones comunales, etc. Contrariamente a la imagen que el pueblo tiene, cabe afirmar que el diputado comunal trabaja en exceso aunque en forma asistemática y dispersa. Interviene

además, en la preparación y aprobación de leyes complejas y en sus modificaciones. Ejerce, finalmente, funciones de control político, como parte de comisiones de investigación o en la discusión de aspectos políticos, y debe soportar las presiones de sectores y de grupos que diariamente acuden ante él para tratar de orientar la decisión política en determinado sentido. Compleja, dispersa y difícil resulta ser la función parlamentaria.⁽⁴⁾

II- EVOLUCION DEL PARLAMENTO

Las causas mencionadas, han obligado al parlamento a evolucionar. Por ello, se habla de crisis, pero dentro de un proceso evolutivo. Por razones de tiempo, explicaremos ligeramente las características de esta evolución.

1. Modificación del papel legislativo

La función legislativa ha variado: no consiste en la emisión de reglas que regulan, como antaño, las relaciones entre particulares, bajo la inspiración liberal. Fácilmente se copiaban y se adaptaban códigos, como el civil del Código Francés. En esta labor participaban grandes juristas. Ahora, la legislación es mucho más compleja, variada y altamente especializada. El Parlamento regula disposiciones relativas a la intervención del Estado, en infinidad de campos, dicta reglas económicas, en materia de salud, turismo, seguridad, etc.

En Costa Rica, la presencia del diputado comunal, necesaria para expresar el criterio local, se encuentra agobiada por leyes de diversa índole, y altamente especializadas. El procedimiento legislativo resulta lento, con grandes interrupciones, con una regulación en el reglamento parlamentario, no suficientemente clara, lo que hace que el dominio del procedimiento legislativo sea solo del conocimiento de técnicos.

Ello adquiere particular dificultad en Costa Rica donde no existe una carrera parlamentaria. Por ello, en cierto modo se explica, aunque no se justifica, que la legislación ordinaria haya sido sustituida por las normas generales del presupuesto que, no obstante que se declararon inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia, su número aumenta día con día en los presupuestos ordinarios y extraordinarios.⁽⁵⁾

(4) Entrevista con el asesor Lic. Humberto Morales.

(5) Resolución de la Corte Suprema de Justicia, de 3 de mayo de 1984.

Muchas leyes se modifican y campos no legislativos se regulan por medio del mecanismo antijurídico de las normas atípicas dentro del presupuesto.

Para mejorar la legislación, inevitablemente, la Asamblea tiene que contar en su seno con el concurso de técnicos y asesores que orienten su función, así como del apoyo administrativo necesario para cumplir su cometido de modo adecuado. Pero ese fortalecimiento del apoyo técnico y administrativo no puede ni debe inducir a pensar que el Parlamento se despoje de su carácter político. No; el Legislativo es un órgano esencialmente político, vive la política y adopta decisiones políticas. No debe confundirse la política con la politiquería; como tampoco la demagogia con la democracia, formas ambas de degeneración.

2. El fortalecimiento del papel representativo

Respetamos profundamente el proceso de democratización de los partidos políticos y el espacio que abren a los auténticos líderes comunales. Sin embargo, ese importante e irreversible proceso no puede afectar la eficiencia, la calidad y el talento que ha de prevalecer en los parlamentos. Un necesario y urgente equilibrio se requiere entre la representación nacional y la local, sobre todo en los parlamentos unicamerales. De otra manera, el Parlamento podría perder prestigio, fuerza política y vigor democrático. Por esa razón, los partidos políticos adquieren una responsabilidad fundamental, a la hora de escoger a los representantes ante la Asamblea, y a la hora de capacitar a los aspirantes a diputados.

No se puede olvidar que:

“En su origen los parlamentos no fueron creados únicamente para contrarrestar el poder del Gobierno, sino también para representar a los ciudadanos. Organó esencial del equilibrio entre los poderes, el Parlamento es, además el órgano esencial de la representación”.⁽⁶⁾

En los regímenes parlamentarios y en los de asamblea, los parlamentos monopolizan la representación. En el sistema presidencial o semi-presidencial, el Poder Legislativo representa en forma más completa la Nación, aunque el Presidente de la República es electo también en sufragio universal.

(6) Duverger, Maurice. “Institutions politiques et droit Constitutionnel PUF”. París, 1972, p. 173.

Mientras en el Parlamento se encuentran representantes de la mayoría y de sectores minoritarios de electores, el Presidente de la República políticamente representa a un número de electores mucho menor. De ahí que se afirme que el Parlamento, en los sistemas presidenciales, continúa siendo el auténtico representante del cuerpo electoral. El Parlamento es mucho más representativo que el Poder Ejecutivo por cuanto en aquel se expresa la opinión contraria al criterio mayoritario. El Parlamento es la tribuna de casi todas las ideas políticas de un país, aunque en su seno, prevalecerá siempre el criterio mayoritario, que debe respetar el derecho de las minorías.

a. El Parlamento como representante de las minorías

Si el Presidente de la República es elegido por una parte de los ciudadanos, la mayoría, el Parlamento es no solamente la tribuna de la mayoría, sino también de las minorías en el representadas.

En consecuencia, en el Parlamento se encuentra siempre la presencia de una voz que no está de acuerdo y que se expresa libremente. La actividad parlamentaria resulta, pues, de un debate, de la confrontación de ideas entre los diversos representantes del pueblo. El pluralismo ideológico se expresa dentro de las asambleas legislativas.

Como lo advierte Chandernagor:

“En el ejercicio de este poder de decisión, la mayoría debe, empero, imponerse a sí misma un límite que no debe transgredir bajo pena de convertirse en tiránica: el respeto a los derechos de las minorías”.⁽⁷⁾

Cabe insistir en la inconveniencia del artículo 98 de la Constitución ya reformado, que permitía al Parlamento costarricense la decisión de definir la participación en las elecciones de aquellos partidos que por sus tendencias ideológicas, medios de acción o vinculaciones internacionales, tendieran a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica. Al aplicar este artículo, la Asamblea Legislativa Costarricense no respetó un derecho fundamental de las minorías: su participación en las elecciones. La decisión de la actual Asamblea Legislativa de modificar el texto anterior del artículo 98, suprimiendo esa atribución del Parlamento fue acertada, lo que ha permitido el pluralismo político y una mayor y mejor confrontación de ideas.

(7) Chandernagor, André, op. cit. supra nota No. 1, pág. 89.

Es necesario afirmar que la minoría o las minorías han podido expresar libremente su pensamiento, lo que algunas veces ha llevado a abusar de sus derechos, aplicando la práctica conocida con el “filibusterismo” que consiste en impedir la labor de la mayoría parlamentaria, abusando del derecho al uso de la palabra y prolongándose en su uso desmedido e innecesariamente. Los diputados hacen uso de la palabra cuando quieren y de la manera que estiman conveniente, respetando los límites que establece el Reglamento de la Asamblea Legislativa, los cuales son, a menudo, desnaturalizados. Esta situación ha generado abusos en el uso de la palabra que perjudican al país, por cuanto los asuntos no se tramitan oportunamente.

En todo caso, el derecho de las minorías ha sido respetado en la Asamblea Legislativa.

b. El Parlamento informa a la opinión pública

Este aspecto es consecuencia del carácter representativo del Parlamento, que debe informar a la opinión pública. El pueblo, representado en el Parlamento, debe ser informado de todos los asuntos de la vida política del país. Así lo afirma Duverger:

“El Parlamento es, de esa manera, el lugar de un debate permanente entre los ciudadanos y el Gobierno, entre la oposición y la mayoría. Es la tribuna pública donde se expresan las reivindicaciones y los desacuerdos. La publicidad de los debates parlamentarios es esencial al respecto, como ella es esencial en materia de control del Gobierno por las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación”.⁽⁸⁾

Mientras la labor del Gobierno se realiza en las oficinas públicas sin que los ciudadanos sepan qué se está verificando, la labor parlamentaria es y debe ser el conocimiento de los ciudadanos. Como muy bien lo indica Hauriou:

“La discusión y los debates son el elemento más importante del procedimiento, sobre todo porque son públicos. Lo que interesa más a las poblaciones cuando un Parlamento se inaugura, son los debates parlamentarios, por cuanto los asuntos gubernamentales, que eran tratados en forma secreta por el Poder Ejecutivo, pueden ser discutidos

(8) Duverger, M. Supra nota No. p. 173.

ese día. Un cuerpo legislativo que vota las leyes sin que los debates reciban publicidad, no satisface al país".⁽⁹⁾

Efectivamente, el Parlamento permite la publicidad de aquello que de otra forma ignorarían los ciudadanos. En Costa Rica este aspecto es particularmente importante por cuanto las sesiones plenarias son transmitidas por radio. De esa manera, la Asamblea Legislativa informa a los ciudadanos de los asuntos que discute. La calidad de los debates, sin embargo, ha contribuido a desprestigiar al Parlamento costarricense.

3. El control sobre la administración

Frente a las intervenciones desmesuradas del Estado que han fortalecido al Poder Ejecutivo, y ante el crecimiento de la administración pública que se presenta como técnica y apolítica, aunque deshumanizada y lejana de los problemas comunales, el Parlamento tiene que jugar y debe jugar un papel fundamental de contralor político.

Allí, la oposición ha de encontrar espacio suficiente para la crítica, la denuncia, el debate y la investigación de la actividad administrativa y política de los órganos ejecutivos. Inexorablemente, el legislativo desempeña una función esencial de freno ante los abusos de la administración. Muchas cosas permanecerían ocultas si los diputados no las investigan. El establecimiento de instituciones auxiliares del Parlamento, como en nuestro caso, la Contraloría General de la República, para la fiscalización de la hacienda pública y la aprobación reciente en la Comisión de Gobierno y Administración del proyecto del Defensor de los Habitantes. Con la primera, un nuevo hito en el fortalecimiento del control parlamentario, como instrumento de moralidad y con el segundo un paso fundamental hacia una mayor democratización de las libertades públicas.

Existe una tendencia universal en los parlamentos de orientar su centro de atención principal hacia el control. El propio Mill afirmó: "El verdadero gobierno, debe poner en claro todos sus actos, de exigirle justificación de los mismos cuando estos actos parezcan discutibles y denunciarlos si son condenables".⁽¹⁰⁾

Sin embargo, esta función en Costa Rica, como se advirtió, desemboca muchas veces, en una actividad "politiquera". Para ejercer de modo adecuado el papel contralor se requiere un conocimiento tanto de procedimientos y métodos como de la actividad controlada. Pero no obstante lo anterior, continúa el proceso universal del fortalecimiento del papel contralor, tal vez como reacción como reacción al aumento de funciones del Poder Ejecutivo, como lo advierte Biscaretti:

"En algunas formas parlamentarias (por ejemplo en Inglaterra), donde la actividad legislativa desarrollada por el Ejecutivo (especialmente con delegación parlamentaria) ha ido asumiendo extensión siempre creciente, y el parlamento ha acabado con cargar más bien sobre la función de control continuado de toda la actividad del Gobierno".⁽¹¹⁾

En Costa Rica, la Constitución de 1949 estableció por primera vez, las comisiones de investigación. Como lo advierte el Lic. Ortiz: "se trata de una técnica adecuada y poderosa de control sobre el Poder Ejecutivo y demás entes públicos por la Asamblea (121, inciso). Pueden citar compulsivamente a cualquier persona pública o privada, recibir toda clase de prueba y tener acceso a toda clase de documentación en las dependencias oficiales, a condición de que no sea de naturaleza privada la información o la documentación necesaria, porque caso opuesto, la misma estará constitucionalmente protegida por la garantía de la inviolabilidad de los documentos y las comunicaciones privadas, que sólo desaparece dentro del proceso y ante mandato judicial que ordene la exhibición requerida".⁽¹²⁾

En los últimos años, se han constituido varias comisiones que han jugado un papel importante en la revelación de negocios escandalosos: mención especial merece la Comisión Nacional nombrada para investigar el tráfico de drogas, cuyo informe fue conocido por el plenario el 26 de enero de 1988.⁽¹³⁾ Recientemente, se creó otra comisión para investigar este mismo tema y se modificó el artículo 18 del reglamento, con la finalidad de ampliar las atribuciones de estas comisiones y desarrollar del mejor modo posible la norma constitucional respectiva.

(11) Biscaretti, Paolo. Derecho Constitucional. Tecnos, 1973, p. 403-404.

(12) Ortiz Ortiz, Eduardo. Costa Rica, Estado Social de Derecho, Revista de Ciencias Jurídicas No. 29. E. Lehmann, 1976, p. 79.

(13) Solís Fallas, Alex. Tráfico de drogas, consecuencias y soluciones. Imprenta Nacional, 1988.

(9) Hauriou, Maurice. "Precis de droit constitutionnel", L. de Recueil Direy, 1929, p. 471.

(10) Mill, John Stuart, cit. por Marie France Toinet, "Le congres des etats unis" PUF, 1973, p. 25, París, Francia.

CONCLUSION

Del análisis, tanto de las causas de la crisis del legislativo, en general como de la evolución que ha sufrido la institución parlamentaria, pueden surgir algunas respuestas a la pregunta inicial: ¿Está en crisis el Parlamento? Sin lugar a dudas, en la mayoría de los países, como lo advierten los autores, se ha convertido en lugar común hablar de la crisis de las asambleas. También suele aceptarse como una verdad que el Poder Legislativo transforma su papel básicamente hacia una función contralora, sin renunciar, eso sí, a la tarea legislativa que ha soportado una importante disminución cualitativa y cuantitativa. Cuantitativa por cuanto, si bien aprueba la ley, normalmente su preparación, si se trata de asuntos trascendentales, corresponde al Poder Ejecutivo, y cualitativa, en virtud de la creciente facultad normativa del Gobierno.

Si aceptamos en general como ciertas las causas de la crisis parlamentaria: la inadaptación, las guerras, la dispersión del trabajo parlamentario, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, y la marcada evolución del Parlamento, conviene preguntarse, respeto a nuestro país específicamente, ¿si la Asamblea Legislativa costarricense presenta todos esos síntomas u otras más graves, o al contrario, la Asamblea Legislativa de Costa Rica es una excepción?

Desgraciadamente, en Costa Rica, la situación resulta particularmente grave, por cuanto además de las causas señaladas, factores internos provocan no sólo la crisis del Parlamento sino su pérdida de prestigio.⁽¹⁴⁾ En el transcurso de este trabajo se han mencionado algunos factores: trabajo disperso de los diputados, luchas de tendencia en los partidos políticos, legislación por medio de normas generales de presupuesto, no obstante, como se indicó, que la Corte Suprema declaró inconstitucional ese procedimiento. Sin embargo, existe un aspecto que provoca indignación pública y que golpea profundamente la institución parlamentaria: se trata de la regulación que los propios diputados, en su beneficio, realizan de su salario, gastos de representación, exoneraciones y, en general, de todos aquellos aspectos que tienen que ver con su remuneración. No sólo la Asamblea Legislativa del período 1982-1986 modificó la norma constitucional que impedía la vigencia de los aumentos durante ese período sino que por procedimientos diversos, los diputados modificaron la legislación ordinaria para beneficiarse. Ante esos hechos y con razón, la prensa y la opinión pública, reaccionaron indignados. Resulta peli-

(14) Rodríguez, Julio. La Nación 31 de agosto de 1988, pág. 15. Es frecuente leer críticas sobre la Asamblea, tanto en periódicos como en foros y seminarios.

groso que los diputados legislen en su beneficio, porque se daña profundamente la moral pública.

No queremos propiciar la tesis de que los diputados desempeñen gratuitamente sus cargos; al contrario, es de rigor que ellos, como la mayoría de los países del mundo, reciban una remuneración digna. Sin embargo, lo que resulta a todas luces inconveniente es la situación de que ellos mismos se fijen sus salarios; una solución más aconsejable se debe orientar hacia una fórmula que permita un aumento razonable, realizada por otro órgano del estado, de carácter técnico, sin interferencia ni directa ni indirectamente los diputados.

En consecuencia, con ajustes sustanciales en el plano administrativo, en el técnico y en el reglamentario, una buena selección de los diputados, la prohibición tanto de las normas generales atípicas, como de legislar en beneficio propio, se mejora sustancialmente el Parlamento Costarricense y, en gran medida, puede responder a las demandas sociales y, de ese modo, salir de la crisis por la que atraviesa desde hace ya muchos años.