

ANÁLISIS DE LA LEGITIMIDAD DE LA ADHESIÓN DE HONDURAS CON EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Gerencia de Asesoría del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), tiene a bien remitir a Ustedes el análisis sobre la Legitimidad de la Adhesión de Honduras con el Banco de Desarrollo de América Latina y El Caribe:

El 16 de mayo de 2023 el Congreso Nacional de la República aprobó la adhesión de Honduras al Banco de Desarrollo de América Latina y El Caribe, también conocido como la Corporación Andina de Fomento (CAF) con 66 votos a favor de los 128 diputados, pero en este día no se cerró la sesión como se estila para posteriormente abrir una nueva sesión con el propósito de aprobar el acta de la sesión y cumplir de esta forma con la función legislativa que está establecida en el artículo 10-A de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Fue hasta el 12 de julio de 2023, casi 2 meses después que el Congreso Nacional sometió a aprobación el acta de la sesión legislativa que contiene la aprobación de la adhesión al CAF, no obstante, el acta no fue aprobada, en este acto 71 diputados votaron en contra de la aprobación del acta de la sesión de fecha 16 de mayo de 2023.

La adhesión al CAF se ha caracterizado por un debate en torno a la validez del procedimiento parlamentario que se ha seguido para la aprobación de este Convenio de Adhesión dentro del Congreso Nacional. Para dilucidar jurídicamente el debate que ha surgido se debe de atender las distintas fuentes, siendo la fuente primaria, como debe ser en un Estado de derecho, la Constitución de la República. En su Título V de los Poderes del Estado, el Capítulo II de la Formación, Sanción y Promulgación de la Ley, la Constitución sienta las bases del proceso legislativo en los artículos 213 al 221.

El artículo 214, por ejemplo, explica que ningún proyecto de ley será definitivamente votado sino después de tres debates efectuados en distintos días, salvo el caso de urgencia calificada. **Una vez que un proyecto de ley es aprobado por el Congreso Nacional, debe enviarse al Poder Ejecutivo a más tardar dentro de tres días de haber sido votado, a fin de que realice la sanción correspondiente y lo haga promulgar como ley.** Esta es una de las razones del porque siempre después que se finaliza una sesión como acto seguido se abre la nueva sesión con el propósito de aprobar el acta y cumplir con el imperio de la Constitución y la ley.

El 22 de enero de 2014 entró en vigor el decreto legislativo número 363-2013 contentivo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL), que derogó el Reglamento Interior del Congreso Nacional de Honduras de 1982. En el Título VI de LOPL sobre las Sesiones y Debates, se amplían las disposiciones sobre el desarrollo de las sesiones y el proceso legislativo.

El último considerando de la Ley Orgánica del Poder Legislativo prevé que “corresponde al Congreso Nacional la atribución de emitir su Ley Orgánica del Poder Legislativo y aplicar las sanciones que en ella se establezcan para quienes la infrinjan”. Es decir, el propio Congreso Nacional reconoce la necesidad de una normativa que amplíe su funcionamiento.

Los artículos 60 y 61 de la LOPL prevén los requisitos que deben mediar para el inicio de una sesión, entre ellos, la comprobación del quórum, que se conformará por la mitad más uno de los diputados propietarios o los suplentes que sean incorporados previamente por el presidente, y una vez comprobado el quórum, el secretario del Congreso Nacional debe dar lectura a la propuesta de agenda para la sesión, preparada por la Junta Directiva y Jefes de Bancada, incluyendo la lectura del acta de la sesión anterior.

El artículo 61 de la LOPL, en su segundo párrafo, establece que una vez leída el acta de la sesión anterior y antes de ser aprobada, cualquier diputado puede hacer “reconsideraciones para que se enmiende, en cuanto a la verdad de los hechos y se hagan correcciones de redacción. El pleno hará las enmiendas propuestas cuando fueren procedentes”. La última oración del citado párrafo deja a entrever que la reconsideración debe ser aprobada por el pleno del Congreso Nacional con la simple mayoría de votos, como lo establece el artículo 69 de la LOPL.

La presencia de las actas como parte del proceso de función legislativo no es nueva, en el Reglamento Interior del Congreso Nacional que fue aprobado el 31 de marzo de 1982 el Título VIII contuvo tres artículos alusivos a la reconsideración de un acta, los artículos 40, 41 y 42. En estas disposiciones se conservó el mandato al secretario del Congreso Nacional que debía leer y poner en discusión el acta de la sesión anterior, y el artículo 40 expresó que “antes de ser aprobada el acta, cualquier diputado podrá hacer indicaciones para que se enmiende en cuanto a la verdad de los hechos ocurridos y se hagan correcciones de estilo”. En el caso del Reglamento Interior que fue derogado, se preveía que la Secretaría hará las enmiendas propuestas, cuando fueren procedentes.

Inclusive, **el Reglamento Interior del Congreso Nacional previó, en su artículo 41, reconsideraciones que versaron sobre resoluciones tomadas en la sesión anterior.** Para este propósito, el diputado correspondiente debía proponer la reconsideración y por mayoría de votos de los diputados podía ser tomada en consideración. La prohibición que el artículo 41 establecía para las reconsideraciones se refirió a los actos electivos, es decir, no podía haber reconsideraciones por actos electivos, salvo cuando el nombramiento correspondiente recayere en personas legalmente incapaces.

Sobre este particular, el Congreso Nacional publicó un análisis el 23 de mayo de 2023, sin firma responsable, denominado “Sobre si es obligatorio que el acta de la sesión anterior sea votada y aprobada, para que solo así un proyecto de ley que ha sido votado y aprobado por el pleno del Congreso Nacional adopte la forma de decreto”. En este documento publicado por la cuenta oficial de Twitter del Congreso Nacional (@Congreso_HND), se explicó en alusión al artículo 61 de la LOPL que “este precepto legal demuestra que el documento llamado acta de la sesión, es un documento que únicamente sirve para hacer constar los hechos ocurridos en la sesión (...), es decir, que se agrega al expediente administrativo de la misma”. En el análisis también se explicó que “un acta de sesión no se encuentra por encima de la Constitución, ni por encima de una votación favorable y aprobada por el pleno de congresistas del Congreso Nacional, no tiene ningún valor jurídico sino solo un valor administrativo”.

La visión presentada por el ciudadano presidente del Poder Legislativo no corresponde con la esencia de la Constitución de la República que hace referencia a la parte orgánica y programática. Es decir, la Constitución no puede contener todas las regulaciones de las figuras que se encuentran en su contenido, como lo reconoce la Constitución en su propio texto, según lo presentado en la Tabla I.

Tabla I

Artículo 7	Son símbolos nacionales: la Bandera, el Escudo y el Himno. La Ley establecerá sus características y regulará su uso.
Artículo 34	Los extranjeros solamente podrán, dentro de los límites que establezca la Ley , desempeñar empleos en la enseñanza de las ciencias y de las artes y prestar al Estado servicios técnicos o de asesoramiento; cuando no haya hondureños que puedan desempeñar dichos empleos o prestar tales servicios.
Artículo 67	Al que está por nacer se le considerará nacido para todo lo que le favorezca dentro de los límites establecidos por la Ley.

Además, el numeral 3 del artículo 205 de la Constitución de la República le atribuye al Congreso Nacional el mandato de **“emitir su Ley Orgánica del Poder Legislativo y aplicar las sanciones que en ella se establezcan para quienes lo infrinjan”**.

Otro punto importante a mencionar es que en el análisis publicado por el Congreso Nacional el 23 de mayo de 2023, el último párrafo manifiesta que, en atención a lo dispuesto por la Constitución de la República como norma suprema que “procede constitucionalmente que una vez votado y aprobado un proyecto de ley, mismo que legalmente adoptó la forma de decreto, **enviarlo al Poder Ejecutivo a más tardar dentro de los tres días de haber sido votado**, para su sanción en su caso, y este lo haga publicar como ley en el Diario Oficial La Gaceta”.

Aun con el argumento de que solo debe aprobarse en el pleno del Congreso Nacional y enviarlo al Poder Ejecutivo para que lo sancione, para dar paso a su publicación sin necesidad de que se apruebe el acta legislativa, **la aprobación de la adhesión al CAF en el pleno del Congreso Nacional ocurrió el 16 de mayo, y según el artículo 4 del decreto legislativo número 38-2023, la sanción del Poder Ejecutivo ocurrió el 29 de mayo de 2023 y fue hasta el 12 de julio de 2023 que el Congreso Nacional sometió a aprobación el acta de la sesión legislativa que contiene la aprobación de la adhesión al CAF, no obstante, como fue mencionado al inicio de este análisis, el acta que contiene este decreto no fue aprobada previo a su publicación en “La Gaceta” Diario oficial de la República, lo cual constituye un vicio de legalidad al Decreto Legislativo No. 38-2023 que contiene la aprobación del Convenio sobre Inmunidades, exenciones y privilegios entre la República de Honduras y la Corporación Andina de Fomento (CAF).**

Es decir, la adhesión al CAF fue aprobada por el Congreso Nacional el 16 de mayo de 2023, posteriormente el Poder Ejecutivo la sancionó el 29 de mayo de 2023, y luego el acta de la sesión en la que se aprobó la adhesión fue sometida a aprobación el 12 de julio de 2023.

En conclusión, además de que no consta el cumplimiento del plazo de los 3 días después de haberse aprobado un decreto que la Constitución prevé para que el Congreso Nacional lo envíe al Poder Ejecutivo y que este proceda con la sanción correspondiente, el Poder Ejecutivo procedió a sancionar el decreto y posteriormente el acta fue improbadada por el Congreso Nacional. Hubo una transgresión de los alcances de la función legislativa prevista en el artículo 10-A de la LOPL específicamente en su numeral 3, tal como se describe a continuación.

El artículo 10-A fue agregado a la LOPL por medio del decreto legislativo número 117-2019, publicado en “La Gaceta”, Diario Oficial de la República de Honduras, No. 35,076 del 18 de octubre con la denominación de “La Función Legislativa”. El artículo explica que se entiende como función legislativa el proceso de:

- 1) Elaboración, lectura, discusión, aprobación y firma de proyectos de ley;
- 2) Elaboración, lectura, discusión, aprobación y firmas de dictámenes y decretos;
- 3) **Lectura, discusión y aprobación de actas y sus respectivas recomendaciones (el resaltado es nuestro);**
- 4) Participación y votación en el pleno;
- 5) Participación y firmas en la Comisiones de Estilo;
- 6) Participación, firma y votación en la Comisión de Dictamen o emisión de votos particulares;
- 7) El trámite legislativo para proceder a la publicación de los mismos;
- 8) Presentación de mociones, manifestaciones escritas o verbales;
- 9) Proceso de rectificación y corrección de la ley en sus publicaciones, y;
- 10) Resoluciones legislativos y otras acciones derivadas de la función en el proceso legislativo.

En este sentido, la participación en la aprobación de un acta de una sesión del Congreso Nacional es parte de la función legislativa a la que los diputados del Congreso deben de cumplir y tienen derecho dentro del proceso de formación de la ley. Al no aprobarse el acta de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la LOPL, es un vicio de legalidad que afecta la validez jurídica del acto jurídico consumado con la publicación en “La Gaceta” Diario Oficial de la República de Honduras, No. 36,290 del 25 de julio de 2023 del decreto legislativo número 38-2023 en el que el Congreso Nacional aprobó el Acuerdo Ejecutivo No. 07-DGAJTC-2022 que contiene el “Convenio sobre inmunidades, exenciones y privilegios entre la República de Honduras y la Corporación Andina de Fomento” y el Acuerdo Ejecutivo No. 006-DGAJTC-2022 que contiene el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento.

¿Cuál es la alternativa frente a la publicación?

El artículo 10-A de la LOPL explica que “contra la función legislativa únicamente procede la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 184 de la Constitución de la República”. La Ley sobre Justicia Constitucional, en el numeral 1 del artículo 76 establece que procede la acción de inconstitucionalidad “contra las leyes y otras normas de carácter y aplicación general no sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, que infrinjan preceptos constitucionales”.

La publicación del decreto de adhesión al CAF en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, se produjo desconociendo la integralidad del proceso legislativo contenido en la Constitución de la República y las disposiciones complementarias que desarrollan en la LOPL. Ante el escenario de que se interponga una acción de inconstitucionalidad, le corresponderá a la Sala de lo Constitucional pronunciarse sobre el particular, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a los funcionarios que se extralimitaron en las facultades que la ley les reconoce durante el proceso de formación de la ley.

Es preciso recordar que según el artículo 94 de la Ley sobre Justicia Constitucional, una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la norma tendrá efectos generales y derogará la norma inconstitucional, pero es importante que los actores políticos correspondientes no esperen una resolución del Poder Judicial para reflexionar sobre los efectos que los vicios de nulidad traerán en el marco de cualquier decisión que se tome para la implementación del decreto legislativo número 28-2023 contentivo de la aprobación del convenio constitutivo del CAF.

EL COHEP reconoce que, en el marco de su participación en espacios de cooperación externa el país requiere de alternativas para acceder a fuentes de financiamiento. No obstante, cualquier medida que uno de los poderes del Estado adopte en este sentido debe producirse en el marco de la Constitución de la República y demás fuentes del derecho aplicables en el sistema jurídico hondureño. Más allá de los argumentos contrapuestos que se han generado a partir de la aprobación de la adhesión de Honduras al CAF, los hechos evidencian que existen vicios de legalidad en el trámite que se siguió para la publicación del decreto en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras.

Si la intención de los actores políticos que promueven la adhesión de Honduras al CAF es acceder a fuentes de financiamiento para disponer de mayores recursos orientados a la inversión pública, el resultado no ha sido favorable, ya que por situaciones políticas se ha propiciado un ambiente de incertidumbre que resulta en inseguridad jurídica y un deterioro del clima de inversión en el país.

Tegucigalpa, M.D.C., 01 de agosto de 2023