

TECNICA LEGISLATIVA EN HONDURAS

Contenido

- I. Contenido formal de la ley
 - A. Concepto de ley y formales
 - B. Materias que deben ser competencia del Poder Legislativo
 - C. Materias que deben ser reguladas reglamentariamente
- II. Reglas básicas de la técnica legislativa nacional
- III. Técnicas legislativas especiales
 - A. Formulación de proyectos
 - B. Presentación, contenido y forma de los proyectos y de las exposiciones de motivos
 - C. Los dictámenes y las comisiones dictaminadoras
 - D. Opinión de la Corte Suprema de Justicia
 - E. Discusión de los proyectos y dictámenes
 - F. Reconsideraciones y votos razonados
 - G. Desistimiento
 - H. Cancelación del debate y votación
 - I. Tipos de votación
 - J. Toma de decisiones
 - K. Forma de las resoluciones del Congreso
 - L. Estilo de los decretos y de las resoluciones
 - M. Sanción de la ley
 - N. Veto y ratificación constitucional
 - Ñ. Decretos que no requieren sanción
 - O. Publicación y vigencia de la ley
- IV. Elementos y parámetros para determinar la calidad de la ley
- V. Conclusiones y recomendaciones

TECNICA LEGISLATIVA EN HONDURAS

Gautama Fonseca *

I. CONTENIDO FORMAL DE LA LEY

A. Concepto de ley y leyes formales

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 del Título Preliminar del Código Civil -cuyos contenidos, como lo señalamos en otra parte, se aplican a toda la legislación y no sólo a lo regulado por el mencionado Código- "La ley es una declaración de la voluntad soberana que manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite". De lo anterior resulta que para saber si un acto es o no una ley, cuanto se tiene en cuenta es su forma. En este sentido, basta con que el acto sea realizado por el Congreso Nacional y por el Presidente de la República de acuerdo con los procedimientos señalados en la Constitución para la formación, sanción y promulgación de la ley (Arts. 213 al 221), para que lo resuelto adquiera este carácter, sin importar su contenido ni sus finalidades.

Lo anterior hace posible la distinción entre *ley formal* y *ley en sentido material*, que aunque se usa en la práctica y es útil para diferenciar la forma del fondo, la legislación nacional no la reconoce. Con todo, puede decirse que la primera distinción sirve para determinar si una disposición es o no una norma jurídica porque fue adoptada por el Congreso y por el titular del Ejecutivo siguiendo los procedimientos constitucionales, y la segunda para saber si el precepto es imperativo, prohibitivo o permisivo.

Se dice que la "ley es una declaración de la voluntad soberana" para poner de manifiesto que debe ser tenida como una decisión tomada por el pueblo, el que actúa a través de los diputados y del Presidente de la Nación. Esto, que se explica gracias a la teoría de la representación política, no significa que el Organismo Legislativo se tenga como un ente soberano, ya que este atributo le corresponde únicamente al pueblo (Art. 2 de la C.P.).

Desde luego, no todos los actos que realiza el Congreso Nacional, aunque se denominen leyes, son, en realidad, tales. En esta situación se encuentran los actos administrativos que realiza en relación con el personal a su servicio, más una serie de decisiones que trascienden la función básica que le da sentido. Curiosamente, buena parte de las atribuciones que le confiere el artículo 205 de la Carta Fundamental se encuentran en este caso. Así, por ejemplo, son tan sólo leyes formales las que se originan como consecuencia de convocar, suspender y cerrar sus sesiones, emitir su reglamento interior, aceptar o no la renuncia de los diputados por causa justificada, autorizar al Poder Ejecutivo para enajenar bienes nacionales, conceder o negar permiso a los hondureños para aceptar cargos o condecoraciones de otro Estado, etc.

B. Materias que deben ser competencia del Poder Legislativo

Esta es una cuestión cuya respuesta, en el Derecho hondureño al menos, no ofrece dudas, ya que las competencias del señalado organismo están explícitamente determinadas en el artículo 205 de la Carta Fundamental del país.

La primera y más importante es la de "Crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes" (Art. 1, numeral 1). En relación con esto existe total acuerdo, aun cuando hay quienes afirman que es a los diputados, en su carácter individual, a quienes les corresponde cumplir las señaladas funciones, así como al Presidente de la República y al Secretario de Estado que refrenda la firma de éste. En lo personal creemos que quienes opinan de esta última manera no tienen razón, ya que la labor que cumplen los indicados funcionarios es lo que le da vida a la voluntad del ente jurídico, por lo que no pueden considerarse como actos propios de ellos.

La segunda atribución fundamental que le corresponde al Congreso es ejercer control sobre la actividad de los diferentes órganos del Estado. Si así no fuera, se correría el riesgo de que la legislación toda, o buena parte de ella, se convirtiera en letra muerta. Esto explica que la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa tengan el carácter de organismos auxiliares del mismo (Arts. 222 y 232 de la C.P.)

En tercer lugar, el Congreso Nacional, en forma excepcional, ejerce funciones encaminadas a asegurar su normal funcionamiento, para lo cual la Constitución le atribuye competencia para declarar o no con lugar a formación de causa a sus propios integrantes, lo mismo que a los funcionarios que gozan de inmunidad (Art. 200 C.P.). Esta potestad se explica porque tales personas pueden ser acusadas injustamente con el propósito de entorpecer las labores del Organismo Legislativo o de los demás poderes del Estado, y ocasionarle a la sociedad entera trastornos de variable magnitud, pero que pueden, en el peor de los casos, producir la ruptura del orden constitucional.

En el caso hondureño, cabe apuntar que el Congreso no ha hecho buen uso de esta potestad ya que, por falta de comprensión del sentido y alcances de la inmunidad o por componendas sectarias de sus directivos, siempre se ha negado o, en el mejor de los casos, se ha abstenido de declarar o no con lugar a formación de causa a miembros suyos reclamados por la justicia penal.

En cuarto lugar, el Organismo Legislativo, cuando es bien conducido, puede desempeñar un importante papel en la concertación de acuerdos entre los partidos políticos representados ante el mismo, para facilitar la solución de los problemas que afectan a la sociedad. Si cumpliera bien esta función, estaría convirtiendo en hecho la afirmación según la cual "la democracia moderna es una democracia de consensos".

Infelizmente, con frecuencia ocurre que cuando un partido político cuenta en el Congreso con una mayoría suficiente para tomar decisiones, no toma en cuenta las opiniones de los opositores, lo que crea tensiones y marginamientos a todas luces indeseables.

En quinto lugar, el Congreso cumple funciones de integración de otros poderes, especialmente del judicial, ya que le corresponde elegir a los magistrados que lo conforman.

Esta potestad, aunque tradicional, es consecuencia de la inexistencia de la carrera judicial y, por ende, de la desorganización interna del Estado. Tal como se la ejercita da lugar a que el Tribunal Supremo se integre no necesariamente con los profesionales del Derecho mejor calificados, sino por aquellos que, por su militancia sectaria, logran los apoyos necesarios para convertirse en magistrados.

Se han hecho intentos para cambiar este orden de cosas, pero las propuestas no han llenado las expectativas nacionales. Por tal razón, el impartimiento de justicia en Honduras deja mucho que desear.

C. Materias que deben ser reguladas reglamentariamente

En este campo la legislación nacional sigue las mismas orientaciones que otros Estados. Al menos desde el punto de vista teórico se entiende que el reglamento tan sólo sirve para desarrollar los contenidos de la ley a fin de adecuarlos a las necesidades prácticas. En la realidad, empero, con frecuencia se los utiliza para variar dichos contenidos y para hacer que las disposiciones legales expresen cosas que no forman parte ni de su letra ni de su espíritu.

La reglamentación de las leyes se ha hecho tan frecuente en nuestro país, que no es raro escuchar que una determinada ley no se está aplicando "porque aún no está reglamentada". Esto se debe, claro está, a que quienes formulan los reglamentos no tienen formación jurídica o a que los nuevos profesionales del Derecho dejan mucho que desear en cuanto a su calidad. Se debe, también, a que el Presidente de la República y los secretarios de Estado no le prestan a estos asuntos el cuidado que merecen, por lo que no impiden los excesos que con frecuencia se cometen. Además, sólo en raras ocasiones se ejercita la acción de inconstitucionalidad que, por lo demás, tal como está regulada, para nada o para muy poco sirve, porque los interesados deben probar que la medida contra la cual actúan afecta un interés directo de los mismos.

Por fortuna, a nadie se le ha ocurrido hasta ahora reglamentar ningún código.

II. REGLAS BASICAS DE LA TECNICA LEGISLATIVA NACIONAL

1) El Congreso Nacional no ha establecido las disposiciones o directrices con base en las cuales se deben estructurar los proyectos de ley.

Estos se formulan tomando como base la costumbre, la que se originó en 1880 cuando se emitieron las primeras leyes republicanas que, como se sabe, dejaron sin valor ni efecto lo que disponían las normas coloniales españolas.

En efecto, el Código Civil de aquel año, lo mismo que el Código Penal y los de procedimientos, establecieron las pautas a las que se ajusta, desde el punto de vista formal, nuestra legislación. Por tal causa, los códigos ordinariamente constan de libros, los que se dividen en títulos, capítulos, secciones, subsecciones, artículos y párrafos; las leyes menos amplias que un código suelen dividirse en títulos, capítulos, secciones, artículos y párrafos; las menos extensas en capítulos, secciones -si son necesarias- artículos y párrafos y las más breves tan sólo constan de artículos y de párrafos.

2) En lo que tiene que ver con la interpretación, las reglas ordinarias o comunes están contenidas en los artículos 17, 18, 19 y 20 del Título Preliminar del Código Civil, que data de 1906. Tienen de particular estas reglas -como las demás que están contenidas en dicho Título-, que se aplican a toda la legislación y no sólo al Derecho Civil. Por esto, su ubicación no parece ser la correcta, ya que deberían formar parte, más bien, de la Constitución de la República.

Esta anomalía probablemente tiene que ver con la importancia histórica del Derecho Civil, al que siempre se consideró como la fuente de la que se han desprendido no pocas ramas del Derecho en general. Tiene que ver, también, con el poco desarrollo que había alcanzado el Derecho Constitucional el siglo pasado.

Su persistencia en el tiempo sólo se explica, desde luego, por la falta de interés de parte de los legisladores en ubicar mejor las normas que integran el señalado Título.

Las reglas de interpretación contenidas en dichas disposiciones están en armonía con la teoría clásica sobre las mismas. De aquí que en Honduras bien puede decirse que la interpretación puede clasificarse en *doctrinal o privada y de autoridad o pública* y que teniendo en cuenta los elementos de que consta se puede dividir en *gramatical, lógica, histórica y sistemática*.

Por sus resultados, además, se puede distinguir la interpretación *declarativa, restrictiva y extensiva*.

En cuanto a los métodos que se emplean en la interpretación el más usado, en la práctica, es el lógico tradicional que, como se sabe, pretende desentrañar el sentido y contenido de las normas teniendo en cuenta la llamada "intención del legislador".

III. TECNICAS LEGISLATIVAS ESPECIALES

A. Formulación de proyectos

En Honduras no existe un catálogo que contenga información sobre las técnicas de que los legisladores deben valerse para elaborar documentos especializados, consultas a empresas, a la sociedad civil o a instituciones públicas.

Los procedimientos que se utilizan para lograr esas metas no están sujetos a reglas. Dependen de la iniciativa de los diputados, tanto desde el punto de vista formal como material. Esto hace que varíen de caso a caso y que los respectivos documentos reflejen más la cultura, el cuidado y la calidad humana de quien los redacta, que no un estilo legislativo.

Ordinariamente, además, las consultas se hacen de modo informal, por lo que son más frecuentes las reuniones con los representantes de las empresas o entidades de que se trate, que mediante notas u oficios.

La regla anterior conoce, sin embargo, dos excepciones importantes: las comunicaciones que se tienen con la Corte Suprema de Justicia y con las demás dependencias del Gobierno, que son, por regla general, escritas.

Como el Congreso no cuenta con una unidad especializada en brindar asesoría a sus miembros, siempre que es necesario preparar un proyecto de ley los interesados deben valerse de sus propios medios. Quienes carecen de la formación, del tiempo o del interés indispensables para tal fin, solicitan el auxilio de terceros, bien como un favor o bien como un servicio por el cual pagan. No es raro, además, que los particulares interesados en que el Congreso adopte alguna medida legislativa le entreguen ya hecho el documento al diputado que habrá de aparecer como proyectista.

Hace algunos años, durante el gobierno del Presidente Rafael Leonardo Callejas, se creó, para llenar ese vacío, el Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos, CIEL, con la ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo, dependiente del gobierno de los Estados Unidos de América. Esta unidad, desgraciadamente, no ha alcanzado sus fines, porque no ha habido interés, por parte de los directivos del Congreso, en integrarla en debida forma, pese a que la misma cuenta con los medios físicos y electrónicos indispensables para prestar un buen servicio.

En ella, por curioso que parezca, hay más personal auxiliar que profesional y éste se escoge teniendo más en cuenta la militancia sectaria del candidato o interesado, que su capacidad.

B. Presentación, contenido y forma de los proyectos y de las exposiciones de motivos

En la elaboración de los proyectos de ley se siguen los mismos procedimientos, bien se trate de leyes generales -códigos incluidos- o especiales.

Según el artículo 49 del reglamento interior del Congreso, “Las mociones podrán hacerse de palabra o por escrito y después de ponerlas en conocimiento del Congreso Nacional se someterán a su consideración, se discutirán y votarán por su orden”.

Los proyectos de ley y demás disposiciones que se someten al Congreso deben presentarse por escrito, con su correspondiente exposición de motivos, pudiendo los proponentes reformarlos o retirarlos durante la discusión.

Los proyectos, por regla general, deben expresar la razón que los justifica, lo cual se hace por medio de considerandos, y su parte dispositiva está dividida en la forma que señalamos antes, teniendo en cuenta la complejidad del proyecto y siempre en artículos. Los artículos, con frecuencia, constan de varios párrafos.

Las exposiciones de motivos, como su nombre lo indica, sirven para justificar la necesidad de las medidas contenidas en el proyecto.

De los proyectos y dictámenes, así como de las mociones importantes, deberán sacarse copias para ser entregadas a los diputados a fin de que tengan oportunidad de estudiarlas antes de someterlas a discusión. Las copias a que se refiere el párrafo

anterior deberán ser cotejadas con los originales y corregidas por la Secretaría como requisito previo a la distribución (Art. 49 del Regl. Int.).

Pese a lo que disponen tales normas, en la práctica las exposiciones de motivos y los proyectos no cumplen realmente su función, toda vez que son redactados con gran descuido y por personas carentes de la formación requerida. Una vez distribuidos, además, casi nunca son leídos por los destinatarios.

C. Los dictámenes y las comisiones dictaminadoras

El artículo 51 del mismo reglamento prescribe que “Todo proyecto que revista carácter de ley se dictaminará por una comisión...”. Las comisiones pueden ser ordinarias y especiales y, para ser miembro de las mismas se requiere ser diputado.

Las comisiones ordinarias son designadas “para el estudio de los asuntos cuya resolución compete al Congreso Nacional” (Art. 51 del Reg. Int.), aunque lo mismo puede decirse de las especiales. Unas y otras están integradas por tres o más miembros, sin pasar de siete, pero el número de las especiales siempre debe ser impar (Art. 70 Regl. Int.).

Las comisiones tienen libertad para organizarse internamente como mejor lo crean y a ellas les corresponde fijar los días y horas de trabajo y dividirse éste (Art. 69 Regl. Int.)

La función fundamental de las comisiones es preparar proyectos de ley y dictaminar los que habrán de someterse a la consideración del pleno.

Para todos los efectos, tienen el carácter de proyecto o dictamen aquellos que cuentan con la mayoría de votos de los miembros de la correspondiente comisión, siendo permitido que cualquier miembro presente por separado su voto particular, el que deberá discutirse con el proyecto o dictamen. Si cada uno de los miembros emite opinión distinta, se tendrá como dictamen la del Presidente de la Comisión (Art. 72 del Reg. Int.), aunque nadie comparta sus puntos de vista.

A decir verdad, en la práctica, por regla general, las comisiones no cumplen sus cometidos, bien sea porque sus miembros no se reúnen o bien porque carecen de las calificaciones indispensables para formular proyectos o dictámenes. Esto origina graves retrasos en el tratamiento de los asuntos y vuelve necesario, en ocasiones, contratar a particulares para que efectúen su trabajo. Por esto, las más de las veces, la labor que cumplen es puramente nominal.

De acuerdo con el artículo 69 del reglamento interno, existen 19 comisiones ordinarias. Las especiales o extraordinarias se organizan siempre que a juicio del Presidente del Congreso ello sea necesario.

D. Opinión de la Corte Suprema de Justicia

Cuando un proyecto de ley no procede de la Corte Suprema de Justicia y tiene por objeto reformar o derogar cualquier disposición de los códigos vigentes, el Congreso no podrá discutirlo sin oír previamente la opinión del indicado organismo. Tal opinión no

es necesaria cuando los proyectos sean de orden político, económico o administrativo (Art. 219 C.P. y 54 Regl. Int.).

La Corte debe emitir su informe en el plazo que le señale el Congreso Nacional, que ordinariamente es muy breve. Esta brevedad determina que los dictámenes del Tribunal Supremo en poco ayudan para enriquecer los proyectos.

Por lo demás, el parecer de la Corte es sólo ilustrativo, no vinculatorio.

E. Discusión de los proyectos y dictámenes

Los proyectos y dictámenes se someten a la consideración del Congreso Nacional y deben discutirse en tres debates separados. En casos urgentes, sin embargo, pueden discutirse en uno o dos debates. La urgencia es calificada por el pleno con mayoría simple de votos. Si el dictamen acepta o modifica el proyecto se discuten conjuntamente, artículo por artículo.

Las mociones tendentes a modificar artículos del proyecto se presentan en el último debate.

Por razones obvias ningún diputado puede dictaminar sus propios proyectos (Art. 51 del Regl. Int.).

Es frecuente que se dispensen uno o dos debates. La urgencia, como queda dicho, no sigue ningún criterio, ya que basta con que la mayoría de los diputados presentes en la sesión lo autoricen. Esto hace que no pocos proyectos se conviertan en ley sin la discusión necesaria.

En todo caso, la participación de los diputados en los debates es normalmente muy pobre, y los denominados primer y segundo debate no van más allá, ordinariamente, de la simple lectura del proyecto y del respectivo dictamen.

F. Reconsideraciones y votos razonados

El Congreso sólo celebra tres sesiones a la semana y la duración de cada una, generalmente, no excede de dos horas. De cada sesión se levanta un acta, aunque la lectura de ésta sólo se hace, regularmente, una vez a la semana. Aprobada el acta correspondiente, la Secretaría pregunta a los diputados si tienen alguna reconsideración que proponer, la cual versará siempre sobre resoluciones tomadas en la sesión de que se trate.

Quien tenga interés en proponer una reconsideración deberá presentar una exposición de motivos, la cual sólo es tomada en consideración si así lo deciden, por votación mayoritaria, los diputados presentes. “La resolución de la moción o mociones que se presenten sobre el asunto cuya reconsideración haya sido admitida, se tomará también por mayoría de votos. Queda prohibida la reconsideración de los actos electivos, salvo cuando la elección hubiere recaído en personas legalmente incapaces” (Art. 41, Regl. Int.).

Todos los diputados tienen derecho a razonar su voto en el momento de la votación. Al hacer uso de este derecho no podrán salirse del tema en discusión (Art. 43 Regl. Int.).

G. Desistimiento

“Mientras no haya sido aprobado o enmendado por el Congreso Nacional algún artículo de un proyecto, su autor podrá retirarlo definitivamente o para presentarlo en otra forma; pero si hubiere sido aprobado o enmendado no podrá retirarlo sin permiso del Congreso Nacional” (Art. 59 Regl. Int.).

H. Cancelación del debate y votación

El Presidente del Congreso tiene la potestad de dar por terminado un debate cuando, a su juicio, un asunto haya sido suficientemente discutido (Art. 46 del Regl. Int.). Se entenderá que las deliberaciones han concluido cuando hayan hecho uso de la palabra los diputados que la hayan pedido o cuando nadie la haya solicitado (Art. 61 del Regl. Int.). En tal caso, si el proyecto se encuentra en último debate o se trata de asuntos que se resuelven en un solo debate, aquel ordenará que se proceda a la votación (Art. 61 del Regl. Int.).

“Los diputados solamente podrán hacer uso de la palabra por tres veces en cada asunto que se discuta, excepto cuando sean proyectistas, mocionantes o dictaminadores, en cuyo caso tendrán derecho al uso de la palabra cuantas veces lo crean necesario en defensa de sus proyectos, mociones o dictámenes” (Art. 35 Regl. Int.).

I. Tipos de votación

Las votaciones se efectuarán levantando la mano y serán nominales; nominales con consignación de nombres o secretas. En el caso de las dos primeras es necesaria solicitud de cualquier diputado. En caso de acordarse -lo que se hace con simple mayoría de votos-, se practican siguiendo el orden alfabético de los apellidos de los congresistas, “comenzando alternativamente por la primera y por la última letra del alfabeto”. Las votaciones secretas sólo tienen lugar cuando así lo decide la Junta Directiva del Congreso Nacional -aunque en la práctica quien lo decide es el Presidente- o cuando así lo manda el reglamento interno (Art. 62).

Dos son los casos en los que la Constitución exige una mayoría calificada para aprobar un proyecto. El primero está previsto en el artículo 17 de la Carta Fundamental, que a la letra dice: “Cuando un tratado internacional afecte una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el Poder Ejecutivo”. El segundo en el artículo 373, que reza: “La reforma de esta Constitución podrá decretarse por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. El Decreto señalará al efecto el artículo o artículos que hayan de reformarse, debiendo ratificarse por la subsiguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos, para que entre en vigencia”.

J. Toma de decisiones

Las decisiones del Congreso Nacional se tomarán por el voto de la simple mayoría de los diputados presentes, excepto en los casos específicos que determine la Constitución de la República. El voto podrá ser afirmativo, negativo y de abstención.

“Ningún diputado podrá excusarse de emitir su voto, excepto en el caso de que tuviere interés personal en el asunto que se discute, previamente calculado (sic) por el Congreso Nacional”.

Por otro lado, las votaciones, por regla general, son colectivas, en cuyo caso los diputados que están de acuerdo con una determinada medida manifiestan su aquiescencia con sólo levantar la mano (Art. 64 del Regl. Int.).

Las votaciones por aclamación no son permitidas (Art 64 del Regl. Int).

Existe la posibilidad de que las mociones se voten por partes, para lo cual basta con que lo solicite uno de los diputados. Cuando se sigue este procedimiento, el texto aprobado debe someterse en conjunto a votación final (Art. 66 Regl. Int.).

K. Forma de las resoluciones del Congreso

Las resoluciones del Congreso adoptan la forma de *decretos*, los que se identifican con un número correlativo seguido de las dos últimas cifras del año de su adopción. Los números se repiten en cada período legislativo, esto es, anualmente, y se diferencian por el año de su emisión.

Excepcionalmente, cuando se trata de una medida interna de carácter administrativo o que por su naturaleza no tenga el carácter de una ley, el Congreso las emite con el nombre de *resoluciones*.

L. Estilo de los decretos y de las resoluciones

Antes de que los decretos aprobados sean enviados a la sanción del Presidente de la República, deberán ser revisados por una comisión de estilo nombrada por el Presidente del Congreso (Art. 67 Regl. Int.). La labor de dicha comisión es puramente nominal, ya que el trabajo lo hace la Secretaría del Congreso, con frecuencia sin éxito.

M. Sanción de la ley

Teniendo en cuenta que la Constitución de la República, en su artículo 215, dispone que “Todo proyecto de ley al aprobarse por el Congreso Nacional se pasará al Poder Ejecutivo a más tardar dentro de tres días de haber sido votado, a fin de que éste le de su sanción, en su caso, y lo haga promulgar como ley”, el reglamento interno, en su artículo 52, manda lo mismo.

La sanción se hace con la siguiente fórmula: “Por Tanto, Ejecútese”.

N. Veto y ratificación constitucional

En caso de que el Presidente de la República “encontrare inconvenientes para sancionar el proyecto de ley, lo devolverá al Congreso Nacional, dentro de diez días, con esta

fórmula “Vuelva al Congreso”, exponiendo las razones en que funda su desacuerdo. Si en el término expresado no lo objetare, se tendrá como sancionado y lo promulgará como ley. Cuando el Ejecutivo devolviera el proyecto, el Congreso Nacional lo someterá a nueva deliberación, y si fuere ratificado por dos tercios de votos, lo pasará de nuevo al Poder Ejecutivo con esta fórmula: “Ratificado constitucionalmente” y éste lo publicará sin tardanza. Si el veto se fundare en que el proyecto de ley es inconstitucional, no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente a la Corte Suprema de Justicia; ésta emitirá su dictamen en el término que el Congreso Nacional le señale” (Art. 216 C.P.).

“Cuando el Congreso Nacional vote un proyecto de ley al terminar sus sesiones y el Ejecutivo crea inconveniente sancionarlo, está obligado a darle aviso inmediatamente para que permanezca reunido hasta diez días, contados desde la fecha en que el Congreso recibió el proyecto, y no haciéndolo, deberá remitir éste en los ocho primeros días de las sesiones del Congreso siguiente” (Art. 217 C.P.).

Ñ. Decretos que no requieren sanción

No todos los decretos que el Congreso aprueba deben ser sancionados por el titular del Poder Ejecutivo. En este sentido, el artículo 218 de la Carta Fundamental estatuye que “No será necesaria la sanción, ni el Poder Ejecutivo podrá poner veto, en los casos y resoluciones siguientes:

- 1) En las elecciones que el Congreso Nacional haga o declare, o en las renunciaciones que admita o rechace;
- 2) En las declaraciones de haber o no lugar a formación de causa;
- 3) En los decretos que se refieran a la conducta del Poder Ejecutivo;
- 4) En los reglamentos que expida para su régimen Interior;
- 5) En los decretos que apruebe para trasladar su sede a otro lugar del territorio de Honduras temporalmente o para suspender sus sesiones o para convocar a sesiones extraordinarias;
- 6) En la Ley de Presupuesto;
- 7) En los tratados y contratos que impruebe el Congreso Nacional; y
- 8) En las reformas que se decretan a la Constitución de la República.

En estos casos el Ejecutivo promulgará la ley con esta fórmula: “Por Tanto, Publíquese”.

O. Publicación y vigencia de la ley

Para que la ley entre en vigencia debe publicarse en el Diario Oficial La Gaceta. Así lo dispone el artículo 221 de la Constitución de la República, que dice: “La ley es obligatoria en virtud de su promulgación y después de haber transcurrido veinte días de terminada su publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Podrá, sin embargo, restringirse o ampliarse en la misma ley el plazo de que trata este artículo y ordenarse, en casos especiales, otra forma de promulgación”.

IV. ELEMENTOS Y PARAMETROS PARA DETERMINAR LA CALIDAD DE LA LEY

El Congreso Nacional de Honduras no cuenta con formas o metodologías que sirvan para medir la calidad y precisión de las leyes. Esto se debe, en el fondo, a que nada tiene que ver con la aplicación de las mismas, ya que esta tarea es propia de los poderes Ejecutivo y Judicial. Por igual razón, una vez vigentes las normas jurídicas quedan sujetas a la suerte que le deparen aquellas autoridades.

En la práctica ocurre que no pocas leyes son objeto de deformaciones, bien porque los encargados de su aplicación carecen de una buena formación profesional, bien porque no son suficientemente claras o precisas, bien porque al reglamentarlas se les hace objeto de interpretaciones extensivas o restrictivas o bien por la presión ejercida por individuos o grupos interesados.

Frente a estas situaciones, el Congreso no hace nada, se mantiene al margen, en espera quizás, de que a los culpables se les deduzcan las responsabilidades pertinentes, lo cual nunca ocurre. Su función, por consiguiente, se limita a formular la ley.

Las ambigüedades, inconsistencias o vaguedades de los textos sólo encuentran corrección cuando la Corte Suprema de Justicia, alguna dependencia del Poder Ejecutivo o una organización privada muestra interés en ello y se vale de su iniciativa de ley o de la de algún diputado para introducir la correspondiente reforma. A falta de tales iniciativas las leyes permanecen vigentes en la forma en que fueron aprobadas.

El Colegio de Abogados de Honduras y las facultades de Derecho de las distintas universidades del país deberían jugar algún papel para que el Derecho Nacional sea cualitativamente mejor. Desgraciadamente, ni el uno ni las otras se interesan en estos asuntos, aun cuando conozcan las deficiencias de no pocas leyes o normas. Lo mismo puede decirse de las propias universidades.

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, casi nunca hace uso de su iniciativa de ley, pese a que los jueces y magistrados estén conscientes de las lagunas, contradicciones, errores, obsolescencias o falta de claridad de que adolecen no pocas leyes. Esto ha determinado que continúen aplicándose disposiciones o conjuntos normativos evidentemente inconstitucionales, como la Ley de Amparo, sin que nada se haya hecho hasta el presente para actualizarlos.

El Congreso, por su lado, nunca ha tenido interés en establecer un procedimiento que haga posible la colaboración de las entidades que quedan mencionadas para el logro de aquellos fines. Así, las leyes se formulan a la buena de Dios y su suerte depende de lo que le depare el azar.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No es poco el trabajo que se debe hacer en Honduras para mejorar su legislación y la forma como el Congreso Nacional cumple sus cometidos.

El más grave problema que se confronta tiene que ver con que la Constitución de la República hace posible que accedan al Organismo Legislativo personas sin calificación alguna, ya que ni siquiera exige, como requisito para ser diputado, saber leer y escribir.

Debido a esto, el pleno está formado, en su gran mayoría, por activistas políticos a quienes no les interesa la función legislativa, sino tener una oportunidad de ingreso como recompensa por los esfuerzos que realizan durante las campañas electorales en favor de ellos mismos y del candidato a la Presidencia de la República.

El otro problema serio consiste en que nada se ha hecho hasta ahora para que el Congreso cuente con un organismo asesor que sirva para corregir sus deficiencias y las de sus integrantes. El Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos (CIEL), desgraciadamente no es más que un nombre, aun cuando podría convertirse en algo útil porque cuenta con los medios materiales y electrónicos que son indispensables para ello.

De igual importancia es el hecho de que el Congreso no es un organismo adecuado para discutir y aprobar proyectos de gran seriedad como un código o una ley general u orgánica. La llegada de uno de estos textos a su seno los hace correr el riesgo de sufrir enmiendas o cambios que los desnaturalicen total o parcialmente o que se aprueben con vacíos, obscuridades o contradicciones a todas luces indeseables.

Estas deficiencias determinaron, en 1880 primero, y en 1898 y 1906, después, que los códigos que entonces se emitieron no pasaran por la Cámara Legislativa, para lo cual ésta o la Asamblea Nacional Constituyente autorizaron al Poder Ejecutivo para que las promulgara como ley, sin necesidad de que el Congreso las discutiera y aprobara.

En las ocasiones en que se han seguido los procedimientos comunes -discusión y aprobación del Código de Comercio, del Código de la Niñez y de la Adolescencia y del Código Tributario- los resultados han sido lamentables.

Para evitar estos problemas, a lo mejor el Congreso mismo podría dictar reglas especiales para manejar esta clase de proyectos. En tal sentido, sano sería que toda modificación o cambio, antes de aprobarlo, se discutiera con los proyectistas verdaderos a fin de que éstos puedan apreciar con calma los efectos de lo pretendido para neutralizarlo si fuera necesario.

Las comisiones de estilo, por otra parte, deberían ser las mismas durante un período legislativo y estar integradas por personas que sepan Derecho y, además, español. Decimos esto porque frecuentemente con el cambio de una sola palabra se hace decir a una norma lo opuesto de lo que se proponía. Ejemplo de lo indicado se puede encontrar en el artículo 8 del Código Tributario de Honduras.

Finalmente, el Reglamento Interno del Congreso debería remodelarse para llenar sus vacíos, para que realmente oriente a los diputados sobre lo que tienen que hacer en tanto que tales y para que se democratice el manejo de las decisiones. La Junta Directiva, en efecto, tiene más poder que el resto de los integrantes de la Cámara.

No será fácil, desde luego, lograr cualquier enmienda, ya que, al decir de uno de los integrantes de dicha Junta Directiva, “No vamos a dejar que nos quiten el poder de que disponemos”.