

DENUNCIA DEL CONVENIO DEL CIADI SIN APROBACIÓN PREVIA DEL CONGRESO NACIONAL ES UN ACTO NULO, *ULTRA VIRES*; EL PODER EJECUTIVO NO TIENE LA FACULTAD PARA DEROGAR EL DERECHO INTERNO DE HONDURAS.

Por Arístides el Justo

El 24 de febrero del 2024 el Banco Mundial recibió del Gobierno de Honduras una notificación escrita de denuncia al Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados (el Convenio CIADI)¹. Esta decisión fue tomada por el Poder Ejecutivo sin consulta ni aprobación previa por parte del Congreso Nacional de la República. En este ensayo analizamos el procedimiento constitucional interno de Honduras para la denuncia y retiro de tratados o convenios internacionales.

El artículo 16 de la Constitución de la República establece que: “***Todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional antes de su ratificación por el Poder Ejecutivo. Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno***”. Sin embargo, la Constitución de la República no regula de forma expresa el procedimiento constitucional para la denuncia y retiro de los tratados y convenios internacionales de los cuales Honduras es Parte. Por tanto, cabe preguntarnos, ¿puede el Poder Ejecutivo retirar a Honduras de los tratados y convenios internacionales aprobados por el Congreso Nacional, como lo hizo con el Convenio del CIADI?

La respuesta debe ser en sentido negativo, por las siguientes razones:

1. *Paralelismo de las formas: En derecho las cosas se deshacen como se hacen*

En primer término, debemos concluir que el Poder Ejecutivo no puede retirar a Honduras de tratados internacionales sin la autorización previa del Congreso Nacional por la aplicación de un principio universal del derecho conocido como el “*paralelismo de las formas*”². Este

¹ <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/comunicados/honduras-denuncia-el-convenio-del-ciadi>

² En el Derecho Romano, la extinción de obligaciones refleja el principio de que "las cosas se deshacen como se hacen". Esta idea era aplicada especialmente al resolver obligaciones que habían sido creadas por la voluntad de personas. Los romanos contemplaban que, si algo fue creado por la voluntad, podría ser resuelto

axioma milenario (pues está vigente desde los tiempos de la antigua Roma) dicta que, **en derecho, las cosas se deshacen de la misma forma en que se hicieron**³.

En este sentido, para que Honduras se retire de convenios y tratados internacionales de los cuales es parte, se requiere la autorización tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, por la simple razón de que para adherirse al tratado o convenio se requirió la aprobación de ambos Poderes del Estado; por tanto, lo mismo debe ser cierto para el proceso de denuncia y retiro.

Honduras firmó el Convenio del CIADI el 28 de mayo de 1986. El Congreso Nacional aprobó el Convenio del CIADI mediante Decreto Legislativo No. 41-88, publicado en el Diario Oficial La Gaceta en fecha 4 de agosto de 1988, tomando así las medidas legislativas necesarias para que las disposiciones del Convenio del CIADI tengan vigencia en el territorio nacional, de conformidad con lo ordenado en el artículo 16 de la Constitución de Honduras y el artículo 69 del Convenio del CIADI⁴.

El paralelismo de las formas obliga al operador jurídico a seguir el mismo procedimiento y observar los mismos requisitos que se dieron para la creación una determina institución, cuando pretende extinguirla o modificarla sustancialmente⁵. A criterio de Allan Brewer Carías, este es un principio que puede tener una aplicación importante porque muchas veces se regula sólo la forma de emisión de un acto, pero no sus modificaciones legales. **El principio del paralelismo de las formas obliga a que las modificaciones también se rijan por los mismos principios que guiaron la emisión**⁶.

de la misma manera, aplicando este principio para deshacer obligaciones. Ver: <https://academia-lab.com/2012/10/19/extincion-de-las-obligaciones/>

³ https://es.ara.cat/opinion/javier-perez-royo-paralelismo-formas_1_2736364.html#:~:text=%C3%9Anicamente%20en%20la%20Constituci%C3%B3n%20y,procedimienta%20reglamentario%20siempre%20est%C3%A1n%20disponibles;http://www.encyclopedia-juridica.com/d/paralelismo-de-las-formalidades/paralelismo-de-las-formalidades.htm;

⁴ **Convenio del CIADI. Artículo 69** Los Estados Contratantes tomarán las medidas legislativas y de otro orden que sean necesarias para que las disposiciones de este Convenio tengan vigencia en sus territorios. <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID%20Convention%20Spanish.pdf>; <https://www.icsidlawyers.com/old2018/HondurasArbitration>

⁵ <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-721322>

⁶ http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20..374.%20LOS%20PRINCIPIOS%20DE%20LEGALIDAD%20Y%20EFICACIA%20_PONENCIA%20IV%20JORNADAS%20FUNEDA%201998.pdf

Este principio ha sido aceptado y aplicado por los órganos jurisdiccionales de Honduras⁷, Costa Rica⁸, Perú⁹, Nicaragua¹⁰, Colombia¹¹, El Salvador¹², Ecuador¹³, Venezuela¹⁴, entre muchos otros. El propio Estado hondureño ha reconocido en su práctica jurídica la necesidad de contar con la aprobación del Congreso Nacional para la denuncia de tratados y convenios internacionales. En el 2009, el Poder Ejecutivo acordó el retiro de Honduras de la Alianza Bolivariana para América (ALBA) en sesión de Consejo de Ministros y al día siguiente presentó el decreto al Congreso Nacional para su ratificación¹⁵.

Por tanto, interpretando la Constitución bajo la luz de este axioma universal del derecho, resulta evidente que para la denuncia del Convenio del CIADI, la Constitución exige que el Poder Ejecutivo siga el mismo procedimiento que se siguió para la adhesión al mismo. Es decir, que para la denuncia del Convenio del CIADI resulta necesaria la aprobación previa del Congreso Nacional de la República.

2. Poder Ejecutivo no puede derogar el derecho interno de Honduras; denuncia unilateral de tratados por el Ejecutivo vulnera principio de separación de poderes y la forma republicana de gobierno.

⁷ Sentencia de Casación Penal, Sala de lo Penal, Corte Suprema de Justicia de Honduras (CP56-2005): <https://hn.vlex.com/vid/abuso-autoridad-483232522>; Sentencia de Casación, Sala de lo Laboral Administrativo, Corte Suprema de Justicia de Honduras (CL-252-21): <https://jurisprudencia.poderjudicial.gob.hn/sentences/15507>; Sentencia de Casación Civil, Sala de lo Civil, Corte Suprema de Justicia de Honduras (CC-98-19).

⁸ <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-721322>;

⁹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00023-2021-AI.pdf>; <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00001-2022-AI.pdf>

¹⁰ <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/bbe90a5bb646d50906257265005d21f8/a24828a7a0cd64e606258363005f5a7f?OpenDocument>

¹¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-439-16.htm>;
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39560>;
<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2008/C-510-08.htm>;

¹² <https://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/pdf/310-2009.pdf>

¹³ <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/laboral/2013mj/R497-2013-J1274-2012.pdf>

¹⁴ <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/34-260104-03-2109%20.htm>

¹⁵ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6939247>

En segundo término, concluimos que el Poder Ejecutivo no puede denunciar tratados o convenios de forma unilateral, sin autorización legislativa, en virtud del **principio de separación de poderes**, propio de la **forma republicana de gobierno** que ordena el art. 4 de la Constitución de la República. Una vez que los convenios y tratados entran en vigor, éstos pasan a formar parte del derecho interno de Honduras (art. 16, Constitución) y gozan de una jerarquía normativa superior a las leyes ordinarias aprobadas por el Congreso Nacional (art. 18, Constitución). En su jurisprudencia, la Corte Suprema de Honduras ha determinado que, en Honduras, los tratados internacionales gozan de la misma jerarquía normativa que la Constitución de la República¹⁶.

Los tratados y convenios internacionales constituyen una parte vasta y sustantiva del derecho hondureño. **Adherirse y denunciar o retirarse de un convenio o tratado internacional son actos esencialmente legislativos**, porque al adherirse a un tratado se modifica o adecúa el derecho interno, y al retirarse de un tratado se producen efectos equivalentes al de una derogación. Por esa razón, la Constitución de la República ordena la participación del Poder Legislativo en la aprobación de todos los tratados internacionales, previo a su ratificación por el Ejecutivo; y, por aplicación del principio de paralelismo de las formas, podemos también concluir que la Constitución exige igualmente la aprobación del Congreso Nacional de Honduras para la denuncia y retiro de tratados internacionales. Al tenor del art. 206 de la Constitución, **las facultades del Poder Legislativo son indelegables**.

En este sentido, la denuncia de un tratado o convenio le quita vigencia en el territorio nacional a importantes normas de derecho internacional que tienen rango constitucional a lo interno de Honduras, como las contenidas en el Convenio del CIADI. Así las cosas, resulta evidente que nos encontramos ante un acto esencialmente legislativo, porque el acto de denuncia de tratados y convenios internacionales produce efectos sobre la legislación interna de Honduras, cambiando su contenido y sustancia, e incluso la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico interno.

¹⁶ Al respecto, ver las sentencias de inconstitucionalidad del 04 de octubre del 2006 sobre la Ley General de Minería, Considerando Séptimo; No. 712-713-719 y 742=2007 de fecha 14 de mayo de 2008, Considerando Veintidós; RI-1343-2014 y 0243-2015 de fecha 22 de abril de 2015, Considerando 8 y 18; ver sentencias de amparo SCO-0791-2014 de fecha 8 de enero de 2016, Considerando Quince; AC 1041=12 en fecha 26 de mayo del 2014, Considerando Catorce. Ver:

<https://legalculturessubsoil.ilcs.sas.ac.uk/sites/default/files/reports/Honduras%20CSJ,%202017,%20sentencia%20sobre%20recurso%20de%20inconstitucionalidad%20EXP.%20SCO%E2%80%93931165-2014%20.pdf>; ver también: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/32102/abor1de1.pdf>

El Poder Ejecutivo, por tanto, no tiene ni debe tener la facultad para derogar unilateralmente el derecho interno de Honduras, como en efecto estaría haciendo al quitarle vigencia en el territorio nacional a importantes tratados internacionales como el CIADI. ¿Podría entonces el Presidente de la República, sin previa autorización el Congreso Nacional, denunciar y retirar a Honduras de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁷, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH)¹⁸ o del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR)¹⁹, como lo está haciendo actualmente con el Convenio del CIADI?

El poder para desvincular a Honduras del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos o de las normas internacionales contenidas en los instrumentos de la OEA, el CIADI, el CADH o el CAFTA-DR no recae ni debe recaer en una sola persona, pues sería contrario al principio de separación de poderes y la forma republicana de gobierno. Por esa razón, la Constitución requiere la intervención del Congreso Nacional en los procesos de aprobación y denuncia de tratados o convenios internacionales.

De particular alarma es el precedente que la denuncia del Convenio el CIADI tendría ante una potencial denuncia de la CADH en el futuro, tal como lo hizo la dictadura venezolana en el 2012, cuando denunció ambos convenios para escapar del control y jurisdicción de los Tribunales Arbitrales del CIADI y del control y jurisdicción de la Corte Interamericana de

¹⁷ **Carta de la OEA.** Artículo 143. “Esta Carta regirá indefinidamente, pero **podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados miembros, mediante comunicación escrita a la Secretaría General**, la cual comunicará en cada caso a los demás las notificaciones de denuncia que reciba. Transcurridos dos años a partir de la fecha en que la Secretaría General reciba una notificación de denuncia, la presente Carta cesará en sus efectos respecto del Estado denunciante, y éste quedará desligado de la Organización después de haber cumplido con las obligaciones emanadas de la presente Carta.” Ver: <https://www.cidh.oas.org/basicos/carta.htm>

¹⁸ **Convención Americana de Derechos Humanos.** Artículo 78. “**Los Estados Partes podrán denunciar esta Convención** después de la expiración de un plazo de cinco a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y **mediante un preaviso de un año**, notificando al Secretario General de la organización, quien debe informar a las otras partes.” Ver: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

¹⁹ **CAFTA-DR.** Artículo 22.7: Denuncia 1. **Cualquier Parte podrá denunciar este Tratado notificando por escrito su denuncia al Depositario.** El Depositario informará sin demora a las Partes sobre esta notificación. 2. **La denuncia surtirá efectos seis meses después de que una Parte realice por escrito la notificación a la que se refiere el párrafo 1**, a menos que las Partes acuerden otro plazo. Cuando una Parte lo haya denunciado, el Tratado permanecerá en vigor para las otras Partes.

Derechos Humanos (Corte IDH)²⁰. Al denunciar el Convenio del CIADI, la Presidenta de Honduras pretende esquivar el control y jurisdicción de los Tribunales Arbitrales del CIADI sobre su gobierno. ¿Podría de la misma manera, pretender esquivar la competencia y jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante una denuncia de la Convención Americana? La denuncia unilateral del CIADI por parte del Poder Ejecutivo sería un mal precedente ante una eventual pretensión de denunciar la CADH para escapar de las reiteradas condenas de la Corte IDH, tal como lo hizo la dictadura venezolana cuyo modelo político y económico inspira a la Presidenta de Honduras²¹.

3. La Constitución no le confiere al Poder Ejecutivo la facultad para denunciar Tratados o Convenios Internacionales.

En tercer término, debemos concluir que el Poder Ejecutivo no puede denunciar tratados o convenios internacionales por la sencilla razón de que el texto de la Constitución de la República no le confiere esa facultad de forma expresa ni implícita. Al tenor del **artículo 321 de la Constitución**: “Los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley. Todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo e implica responsabilidad”.

Como mencionamos anteriormente, el texto constitucional no regula de forma expresa el proceso a seguir para la denuncia de tratados o convenios internacionales. Por tanto, para la denuncia debe seguirse el mismo procedimiento que se siguió para la entrada en vigor de un tratado o convenio internacional. En el caso del Convenio del CIADI, éste fue aprobado tanto por el Ejecutivo como el Legislativo. Consecuentemente, la denuncia debió seguir el mismo procedimiento seguido para su aprobación. **De ninguna forma puede interpretarse que el Presidente de la República tiene la facultad implícita para denunciar tratados, dado que el texto constitucional no le confiere esa facultad** y principios milenarios de interpretación jurídica ordenan que en derecho las cosas se deshacen como se hicieron.

²⁰ Ayala Corao, Carlos. (2013). *Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela* <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32197.pdf>; <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/comunicados/venezuela-presenta-una-notificacion-bajo-el-articulo-71-del-convenio>

²¹ La Convención Americana crea los principales organismos regionales para la protección de los derechos humanos: a. la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y b. la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El 9 de septiembre de 1981, **Honduras presentó en la Secretaría General de la OEA el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, de acuerdo con el artículo 62 de la Convención. Ver: <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos3.htm>.

Sobre la intervención del Ejecutivo en la aprobación de tratados o convenios internacionales, el artículo 21 de la Constitución establece que **el Poder Ejecutivo puede, sobre materias de su exclusiva competencia, celebrar o ratificar convenios internacionales con estados extranjeros u organizaciones internacionales** o adherirse a ellos sin el requisito previo de la aprobación del Congreso, al que deberá informar inmediatamente.

Adicionalmente, en el artículo 245 de la Constitución establece que **el “Presidente de la República** tiene la administración general del Estado; **son sus atribuciones: 1. Cumplir y hacer cumplir** la Constitución, **los tratados y convenciones**, leyes y demás disposiciones legales; ... 13. **Celebrar tratados y convenios, ratificar, previa aprobación del Congreso Nacional**, los Tratados Internacionales de carácter político, militar, los relativos al territorio nacional, soberanía y concesiones, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública o los que requieran modificación o derogación de alguna disposición constitucional o legal y **los que necesiten medidas legislativas para su ejecución**”²².

La Constitución no enumera dentro de las facultades del Poder Ejecutivo la de denunciar tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso Nacional. Por tanto, en atención a lo establecido por el artículo 321 constitucional, podemos concluir que **el Presidente de la República no tiene más facultades que las que expresamente le confiere ley y que la denuncia del Convenio del CIADI, sin previa autorización del Congreso Nacional, es un acto nulo, ultra vires, e implica responsabilidad para la Presidenta de la República.**

¿Podría interpretarse que el Convenio del CIADI trata sobre temas de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo y que, por tanto, el Presidente puede denunciarlo sin intervención del Congreso Nacional? La respuesta es que no. Los artículos 20 y 21 del Convenio del CIADI regulan la inmunidad frente a toda acción judicial del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, así como de su Presidente, Consejo Administrativo, conciliadores y árbitros y de los funcionarios y empleados del Secretariado, entre otros. **El**

²² Esta disposición es equivalente al artículo 94 de la Constitución de España, en donde se señalan los tratados internacionales que requieren aprobación de las Cortes Generales (parlamento). Ver: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26968/1/Mecanismos_para_la_denuncia_de_tratados_internacionales_en_la_experiencia_comparada_revBH.pdf; ver también: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

otorgamiento de inmunidad frente acciones judiciales es una prerrogativa del Poder Legislativo, pues ésta solo puede ser dada por ley²³.

Por otra parte, el art. 24 del Convenio del CIADI establece que el CIADI, su patrimonio, sus bienes y sus ingresos y sus operaciones y transacciones, **estarán exentos de toda clase de impuestos y de derechos arancelarios**. De igual forma, **el Convenio exime de impuestos al Presidente, Consejo Administrativo, funcionarios y empleados el Secretariado, ni los conciliadores ni árbitros del CIADI**. En nuestro sistema constitucional, en atención al principio de legalidad tributaria, **corresponde exclusivamente al Congreso Nacional la facultad para decretar exenciones o exoneraciones fiscales** (arts. 109, 205.19, 205.35 y 351 de la Constitución de la República).

Apreciamos entonces, que el Convenio del CIADI no trata sobre temas de exclusiva competencia del Ejecutivo y que, por esa razón, el Ejecutivo no pudo ratificarlo, ni puede denunciarlo, sin la previa aprobación del Congreso Nacional.

CONCLUSIONES

Concluimos que al tenor del art. 16 de la Constitución de la República, todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional previo su ratificación por el Poder Ejecutivo. **Si bien la Constitución de la República no regula de forma expresa el proceso para la denuncia de tratados internacionales, si lo regula de forma implícita**, lo cual se hace evidente al aplicar un principio de interpretación de jurídica que por más de 2,500 años ha guiado a los operadores jurídicos de occidente, el paralelismo de las formas: **en derecho las cosas se deshacen de la misma manera que se hicieron**.

Para la denuncia de un tratado o convenio internacional, la Constitución exige que se siga el mismo procedimiento establecido para que dicho convenio entré en vigor; es decir, que la denuncia de un tratado o convención debe ser aprobada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo.

Además del paralelismo de las formas, debe guiarnos el principio de separación de poderes y la forma republicana de gobierno que ordena el art. 4 de la Constitución. **Conferir a una sola persona, el Presidente de la República, la facultad (esencialmente legislativa) para derogar el derecho interno de Honduras**, quitándole aplicabilidad en el territorio nacional a importantes normas de derecho internacional mediante la denuncia y retiro de Honduras de tratados y convenios internacionales, sin la autorización previa del Congreso Nacional, **es totalmente contrario al principio de separación de poderes, a la forma republicana**

²³ Art. 187 de la Constitución. ... La restricción de garantías decretada, en modo alguno afectará el funcionamiento de los organismos del Estado, cuyos miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas **que les conceda la ley**.

de gobierno, así como a la prohibición de delegar facultades del Congreso Nacional. Por tanto, esta tesis de que el Presidente puede denunciar tratados y convenios internacionales sin la intervención del Congreso Nacional debe ser rechazada desde la perspectiva del republicanismo democrático.

Finalmente, resulta evidente que el Presidente de la República no puede denunciar tratados internacionales sin la intervención del Congreso Nacional porque la Constitución de la República no le confiere esa facultad de forma expresa. **La única excepción a esta regla es cuando se trata de convenios o tratados que traten sobre materias de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo;** situación que no acontece con el Convenio del CIADI porque, entre otras cosas, este Convenio trata sobre temas que son de exclusiva competencia del Congreso Nacional (inmunidad judicial, exenciones tributarias, etc.) y, por tanto, requiere de medidas legislativas para su aplicación en el territorio nacional.

Así las cosas, al tenor del art. 321 de la Constitución, **concluimos inevitablemente que la denuncia del Convenio del CIADI sin la previa autorización del Congreso Nacional es un acto nulo que implica responsabilidad para los titulares del Poder Ejecutivo.**