

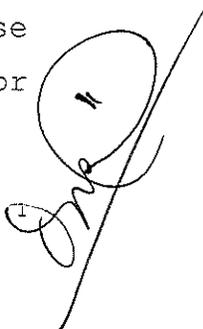
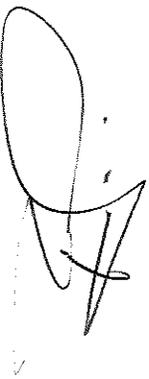
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Tegucigalpa, municipio del Distrito Central, veinte de septiembre de dos mil veinticuatro.

VISTA: Para dictar sentencia en el **expediente número SCO-0738-2021** que contiene la garantía de inconstitucionalidad interpuesta por razón de **contenido** por el abogado **FRANCISCO JOSÉ HERRERA ALVARADO**, en su condición de rector de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, contra el **artículo 34 del decreto legislativo No. 120-2013 que contiene la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)**, aprobada el doce de junio de dos mil trece por el honorable **Congreso Nacional de la República de Honduras**, y publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República No. 33,222 de fecha seis de septiembre de dos mil trece.

ANTECEDENTES PROCESALES

1. En fecha veintiuno de julio de dos mil veintiuno, el señor **FRANCISCO JOSÉ HERRERA ALVARADO** compareció ante la Sala de lo Constitucional, actuando en su condición de rector de la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS**, interponiendo garantía de inconstitucionalidad por vía de acción y por razón de contenido, contra el **artículo 34 del decreto legislativo No. 120-2013**, contentivo de la **LEY ORGÁNICA DE LAS ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE)**, aprobada por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS** el doce de junio de dos mil trece, y publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República No.33,222 del seis de septiembre de dos mil trece, en virtud de que el citado artículo, vulnera los artículos constitucionales 151, 156, 159, 160 y 177 de la Constitución de la República, que se refieren a la educación superior y el ejercicio profesional.

2. Mediante resolución de fecha seis de agosto de dos mil veintiuno, la Sala de lo Constitucional resolvió admitir la garantía de inconstitucionalidad de que se hace referencia, y al dirigirse el mismo por razón de contenido contra el mencionado decreto legislativo, se dispuso omitir el libramiento de la comunicación al Congreso Nacional de la República; asimismo, se ordena dar vista de los antecedentes al fiscal del despacho por



el término de seis días para la emisión de su dictamen. (Folio 52 de la garantía de mérito).

3. En fecha siete de junio de dos mil veintidós, el Ministerio Público emitió su dictamen por medio de la fiscal, abogada **SAGRARIO ROSIBEL GUTIÉRREZ MALDONADO**, en el cual concluye que se declare **con lugar** la acción de inconstitucionalidad planteada en los términos expresados por esta representación fiscal, por razón de contenido y de manera total. (Folios 73 al 84 de la garantía de mérito).

4. En fecha doce de octubre de dos mil veintidós, se tuvo por presentado el escrito de *amicus curiae* de parte del abogado Marlon Osmin Donaire Coello, actuando en forma personal y a favor de la Universidad Olga y Manuel Ayau, LLC (UOMAC) y se tuvo por emitido el dictamen de la fiscalía en tiempo y forma. (Folio 86 de la garantía de mérito).

5. En fecha siete de febrero de dos mil veinticuatro la Sala de lo Constitucional sometió el presente asunto a discusión, votación y fallo, sin alcanzar la unanimidad requerida¹, por lo

¹ Votaron el proyecto de sentencia de **manera mayoritaria** los honorables magistrados: Sonia Marlina Dubón Villeda (ponente y presidenta de la Sala), Wagner Vallecillo Paredes y Francisca Villela Zavala a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad, siendo el fallo de la siguiente manera: "**FALLA: 1. Declarando CON LUGAR ex tunc o de origen la garantía de inconstitucionalidad interpuesta por razón de contenido por el doctor FRANCISCO JOSÉ HERRERA ALVARADO, en su condición de rector de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, contra el artículo 34 del decreto legislativo No. 120-2013 que contiene la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), aprobada el doce de junio de dos mil trece por el honorable Congreso Nacional de la República de Honduras, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,222 de fecha seis de septiembre de dos mil trece. 2. Declarando DE OFICIO Y POR MANDATO IMPERIOSO E INELUDIBLE del artículo 375 de la Constitución de la República de Honduras, la inconstitucionalidad total y de origen o ex tunc del decreto legislativo No. 236-2012 aprobado en fecha veintitrés de enero del dos mil trece por el Congreso Nacional de la República, y ratificado mediante decreto legislativo No. 9-2013, publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras No. 33,080, de fecha veinte de marzo del dos mil trece, que contiene la reforma a los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República, mediante la cual se autoriza la creación de las ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO (ZEDE); y el resto para completar la totalidad del decreto legislativo No. 120-2013, emitido por el Congreso Nacional de la República, en fecha doce de junio del dos mil trece y publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República No. 33,222, de fecha seis de septiembre del dos mil trece, que contiene la LEY ORGÁNICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE) y en aplicación del artículo 90 de la Ley sobre justicia constitucional. En consecuencia: ÚNICO: Se restituye el texto de la Constitución de la República en su versión previa a las reformas de los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República que, han tenido como propósito crear las REGIONES ESPECIALES DE DESARROLLO (red), mejor conocidas como "ciudades modelo" y las ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO (ZEDES). Y MANDA: 1. Que en virtud de no existir unanimidad en el presente asunto se proceda de conformidad a lo establecido por el artículo 316 de la Constitución de la República y el artículo 8 de la Ley sobre justicia constitucional, remitiendo los antecedentes a la presidencia de este poder del Estado para los efectos legales consiguientes. Redactó la Magistrada Sonia Marlina Dubón Villeda. NOTIFÍQUESE."**

que se remitió al pleno de la Corte Suprema de Justicia en cumplimiento a lo que dispone el artículo 316 reformado de la Constitución de la República en relación con el 8 de la Ley sobre justicia constitucional, con la finalidad de que se dicte la sentencia definitiva correspondiente.

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

1. Sobre la garantía de inconstitucionalidad.

De conformidad con el artículo 184 de la Constitución de la República, la garantía de inconstitucionalidad podrá ser declarada por razón de forma o de contenido. Asimismo, se dispone que le compete a la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento y la resolución originaria y exclusiva de dicha garantía, y deberá pronunciarse con los requisitos de las sentencias definitivas.

2. Examen sobre la legitimación activa de quien interpone la garantía de inconstitucionalidad y en este caso especial de la Corte Suprema de Justicia.

Para la Sala de lo Constitucional, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras detenta la legitimación necesaria para cuestionar la constitucionalidad de la norma citada, debido a que, en este caso en particular, su interés es propio, directo y legítimo.

Aunque el artículo 34 impugnado no se encuentra en vigencia, debido a que se encuentra contenido en el ya derogado decreto legislativo No. 120-2013 o Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)², es importante señalar que para este alto tribunal de justicia, lo anterior no obsta para conocer, dar curso y pronunciarse en relación con la presente acción de inconstitucionalidad por las razones que se explicarán en su momento oportuno de forma más amplia y concienzuda.

Por ahora, es suficiente señalar que el objeto de la presente inconstitucionalidad, atañe al contenido irreformable

Disintieron los honorables magistrados: Luis Fernando Padilla Castellanos e Isbela Bustillo Hernández, quienes votaron el proyecto cuya parte resolutive dice así: "Somos del parecer porque se declare SIN LUGAR EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD por las razones antes expuestas, interpuesto por el señor Francisco José Herrera Alvarado, en contra del artículo 34 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), decreto legislativo 120-2013."

² Dicha norma fue derogada el veintiséis de abril de dos mil veintidós mediante el decreto legislativo No. 33-2022.

de la Constitución dispuesto en el artículo 374 constitucional; por lo que de conformidad a lo que establece el artículo 375 constitucional, todo ciudadano, sea autoridad o no, ostenta la legitimación activa suficiente y necesaria para exigir que se mantenga o restablezca la efectiva vigencia de la Constitución.

De manera que, como es posible constatar a grado de certeza, para este alto tribunal de Justicia el asunto de marras no sólo es la contravención de la norma 34 del decreto legislativo No. 120-2013, tal como ha referido el impetrante, sino que abarca a todo un sistema actualmente vigente en la Constitución, y que es espurio debido a que nació de actos que suplantaron la voluntad soberana que reside en el Constituyente originario.

Como consecuencia de ello, en este asunto en particular cualquier persona está legitimada para interponer y exigir la inconstitucionalidad que restaure el orden constitucional vulnerado.

Todo lo anterior queda debidamente explicado, una vez que se advierte que la creación de las zonas de empleo y desarrollo económico atenta contra temas que son indisponibles para el Congreso Nacional, como ser: el territorio y la forma de gobierno, por lo que la Corte Suprema de Justicia debe de oficio en este proceso o a petición de cualquier persona, proceder a restituir el contenido irreformable de la Constitución de la República.

Al final, que quede claramente establecido que este examen de constitucionalidad, si bien es cierto ha nacido en virtud de la garantía bajo estudio, no se encuentra limitado al artículo 34 reprochado de inconstitucionalidad, sino que abarca a todo el marco jurídico todavía subsistente que le da origen, o sea, las reformas constitucionales y el resto de normas que violentan la voluntad soberana del Constituyente originario; por lo que procede seguir con el examen de fondo del presente caso.

3. Resumen de los argumentos en que se apoya la UNAH para interponer la garantía de inconstitucionalidad de mérito.

La UNAH interpuso la inconstitucionalidad por razón de contenido del artículo 34 del decreto legislativo número 120-2013 que contiene la **Ley orgánica de las zonas de empleo y**

desarrollo económico (ZEDE), con fundamento en los motivos y argumentos que a continuación se resumen.

3.1. Motivo uno de inconstitucionalidad. Vulneración al artículo 160 de la Constitución de la República.

Señala la UNAH que se solicita la declaración de inconstitucionalidad con efectos derogatorios del artículo 34 que literalmente dice:

"Artículo 34. las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) debe establecer sus propias políticas educativas y curriculares en todos los niveles. El ejercicio de las profesiones o grados académicos dentro de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) no estará condicionado a colegiación o asociación. No obstante, las autoridades de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) podrán requerir la acreditación académica correspondiente para el ejercicio de determinadas profesiones."

Según lo expresa la UNAH por medio de su representante legal, esta disposición vulnera de forma manifiesta el artículo 160 de la Constitución debido a que esta última establece, con carácter mandatorio, que la educación superior y profesional es su atribución exclusiva y, que por esta razón, constitucionalmente se dispone, en el tercer párrafo del artículo vulnerado, que:

"... sólo tendrán validez oficialmente los títulos de carácter académico otorgados por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, así como los otorgados por las universidades privadas y extranjeras, reconocidos todos ellos por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras...", "es la única facultada para organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y resolver sobre las incorporaciones de profesionales egresados de universidades extranjeras."

El impetrante señala que, consecuentemente con lo anterior, el párrafo tercero del artículo 160 constitucional, reconoce la creación y funcionamiento de universidades privadas, las cuales deberán operar bajo el marco constitucional que sea el resultado del diseño de la UNAH, quien es la única entidad con esa atribución exclusiva, pues es su responsabilidad la organización, dirección y desarrollo de la educación superior y profesional.

Para el censor, el artículo 34 contradice flagrantemente lo dispuesto en el artículo 160 constitucional, porque otorga a las ZEDEs la facultad de, "establecer sus propias políticas educativas y curriculares en todos los niveles".

Para el censor entonces, el artículo 34 promueve la disgregación del sistema educativo, distorsionándolo, porque al eliminar el control exclusivo atribuido constitucionalmente a la UNAH, se estimula la formulación de tantas políticas educativas como ZEDEs existan, y cada una de ellas con la orientación que decida cada ZEDE, de manera que los profesionales formados en los sistemas educativos de las ZEDEs serán egresados sin conciencia de los problemas nacionales, ni del deber de contribuir a la transformación de la sociedad hondureña.

3.2. Motivo dos de inconstitucionalidad. Vulneración al artículo 151 de la Constitución de la República.

El representante de la UNAH transcribe el artículo 151 constitucional, así:

"Artículo 151. La educación es función esencial del Estado para la conservación, el fomento y difusión de la cultura, la cual deberá proyectar sus beneficios a la sociedad sin distinción de ninguna naturaleza. La educación nacional será laica y se fundamentará en los principios esenciales de la democracia, inculcará y fomentará en los educandos profundos sentimientos hondureñistas y deberá vincularse directamente con el proceso de desarrollo económico y social del país.

Señala el censor que este mandato constitucional concierne a la educación de todas las personas hondureñas y extranjeras que residen en el país; y que, consagra los atributos de la educación hondureña en todos los niveles del sistema educativo, incluido el universitario.

Agrega que, la no discriminación en la educación es una condición *sine qua non* en la prestación del servicio, sea por entidades estatales como privadas; y, que velar porque la educación se imparta sin discriminación de ninguna naturaleza es misión del Estado hondureño. Pero que es su posición que el artículo 34 de la Ley orgánica de las ZEDE, vulnera esta disposición constitucional porque atribuye a cada ZEDE la facultad de formular políticas propias en la prestación del servicio de educación, sin la dirección, supervisión y evaluación estatal, que, en el nivel superior y profesional, es responsabilidad de la UNAH.

Luego, señala que la educación debe ser laica, para permitir que los educandos de todas las religiones tengan acceso al

conocimiento con una visión estrictamente científica, y para garantizar que el sistema educativo no se oriente hacia alguna de las religiones existentes, en perjuicio de los que profesan la fe en religiones distintas. Así explica el impetrante de la presente inconstitucionalidad, el propósito del constituyente al momento de conferir al Estado en general y, en particular a la UNAH la responsabilidad de vigilar el nivel superior y profesional.

Señala que la democracia es otro valor que debe promover la enseñanza, para que el educando lo integre al universo de sus valores personales, lo inspire en todos los actos de su vida, públicos o privados. Pero, según el censor, este atributo de la educación sólo puede ser garantizado por una tutela efectiva del Estado, particularmente en esas áreas en donde operarán las ZEDES.

Para el censor, las ZEDES, no podrán garantizar la vinculación de la educación con el proceso de desarrollo económico y social del país, haciendo alusión a las razones siguientes:

"... porque serán áreas separadas de Honduras que operarán independientemente, con un gobierno propio, tribunales especiales, regímenes tributarios y aduanero propio, régimen monetario y financiero propios, y seguridad propia. Las dinámicas sociales y económicas de las ZEDE fluirán en interés de éstas exclusivamente, sin vinculación alguna con Honduras. Nada las vinculará, entonces, al desarrollo económico y social de Honduras, por lo que la educación no tendrá entre sus prioridades este atributo exigido por la Constitución."

Finaliza, exponiendo que el impedir que la UNAH cumpla con su misión de garantizar la vinculación de la enseñanza con el proceso de desarrollo económico y social de país, es promover la formación de profesionales desprovistos del deber que genera la conciencia de ser parte del proceso del desarrollo del país, contribuyendo al mismo con sus capacidades profesionales.

3.3. Motivo tres de inconstitucionalidad. Vulneración al artículo 329 constitucional porque el artículo 34 lo excede en su texto y en su espíritu.

El censor manifiesta que el artículo 329 de la Constitución no atribuye a las ZEDES facultad alguna en materia de educación, y no reformó los artículos 151 y 160 constitucionales, que son

Handwritten signature and initials, possibly 'G. H.' or similar, located on the right side of the page.

los vulnerados por el artículo 34, cuya declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad, con efectos derogatorios. No obstante, este artículo 34 declara que las ZEDES deben establecer sus propias políticas educativas y curriculares en todos los niveles.

Indica que los artículos 151 y 160 constitucionales, no sufrieron menoscabo alguno, ni en su texto ni en su espíritu con la reforma constitucional del artículo 329, siendo que, este último desarrolla la ley orgánica de las ZEDES. Por consiguiente, la atribución concedida por el artículo 34 del decreto legislativo No. 120-2013, en relación con la educación, transgrede esa reforma, porque exorbita sus límites, atribuyendo a las ZEDES funciones estatales que no menciona expresamente la reforma, vulnerando con ello el mismo artículo 329, y, a la vez, transgrede lo dispuesto en los artículos 151 y 160 porque desconoce el principio de que la educación es función del Estado y el principio de la atribución exclusiva de la UNAH de dirigir, organizar y desarrollar la educación superior y profesional.

El censor argumenta que, si el artículo 329 constitucional no menciona expresamente que las ZEDES *"podrán establecer sus propias políticas educativas y curriculares en todos los niveles"*, entonces, el Congreso Nacional carecía de la potestad de incluir en la ley que regulaba dicho artículo, materias que implicaban menoscabar valores, principios y reglas constitucionales, como los contenidos en los artículos 151 y 160.

Con la violación al artículo 329 constitucional, por el artículo 34 cuya declaratoria de inconstitucionalidad e inaplicabilidad se solicita, se violan también los artículos 151 y 160 porque restringe sus alcances, impidiendo que el Estado y la UNAH cumplan con su misión constitucional en materia de educación en determinadas áreas geográficas, en las cuales solamente podrán decidir, en materia de educación, las autoridades de las ZEDES.

3.4. Motivo cuatro de inconstitucionalidad. Vulneración de tratados y convenios internacionales ratificados por Honduras en materia de educación.

El artículo 34 del decreto legislativo No. 120-2013, también vulnera disposiciones internacionales suscritas y ratificadas por Honduras, que obligan a los Estados Parte a armonizar los procesos de acreditación profesional y de educación superior, al permitir que las ZEDE establezcan sus propias políticas educativas y de acreditación, y con ello se separan no sólo del mandato constitucional, sino del internacional, y se crea una estructura paralela a la ya existente por mandato constitucional, contraviniendo los artículos 151 y 160.

Entre los instrumentos internacionales, quien impetra la garantía, relaciona al Convenio regional de convalidación de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe de 1974, el cual dispone que se deberá avanzar y dinamizar la movilidad académica para afianzar el acceso a la educación como un derecho humano y un bien público, sin discriminación de ninguna naturaleza. Establece en su artículo 2:

"1. Que los Estados contratantes declaren su voluntad de, a) Procurar la utilización común de los recursos disponibles en materia de educación, poniendo sus instituciones de formación al servicio del desarrollo integral de todos los pueblos de la región, para lo cual deberán tomar medidas tendientes a: i) armonizar en lo posible las condiciones de admisión en las instituciones de educación superior de cada uno de los Estados; ii) adoptar una terminología y criterios de evaluación similares con el fin de facilitar la aplicación del sistema de equiparación de estudios: [...]; c) promover la cooperación interregional en lo referente al reconocimiento de estudios y títulos: 2. Los Estados contratantes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias, tanto en el plano nacional como internacional, para alcanzar progresivamente estos objetivos, principalmente mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales, así como vía de acuerdos entre instituciones de educación superior, y aquellos otros medios que aseguren la cooperación con las organizaciones y organismos internacionales y nacionales competentes:"

Posteriormente señala que estos objetivos fueron renovados en la Convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior, del año 2019, integrada por representantes de 23 Estados miembros de la UNESCO, entre ellos Honduras, en la cual se definieron compromisos de Estado, entre ellos, facilitar la movilidad académica internacional y promover el derecho de las personas, a que se evalúen sus calificaciones de educación superior de manera justa, transparente y no discriminatoria.

Tomando como base los convenios regionales de reconocimiento, y fortaleciendo su coordinación, revisiones y logros, se definen como objetivos los siguientes:

"Artículo II: 1. promover 3 fortalecer la cooperación internacional en la esfera de la educación superior. [...] 4. proporcionar un marco global inclusive para el reconocimiento justo, transparente, consistente, coherente, oportuno y fiable de las cualificaciones relativas a la educación superior, 5. respetar, defender y proteger la autonomía y la diversidad de las instituciones y los sistemas de educación superior; [...] 7. promover una cultura de aseguramiento de la calidad en las instituciones y los sistemas de educación superior y desarrollar las capacidades necesarias para lograr la fiabilidad, la consistencia y la complementariedad en materia de aseguramiento de la calidad, marcos de cualificación y reconocimiento de las cualificaciones, a fin de apoyar la movilidad internacional. Para facilitar el reconocimiento de las cualificaciones de educación superior, los Estados partes se comprometen, a aplicar la convención por conducto de los organismos pertinentes, en particular los centros nacionales de información o entidades similares (artículo XIII Estructuras nacionales de aplicación. 1)."

Ante esto, el censor indica que dicho compromiso sólo puede garantizarlo el Estado de Honduras por medio de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, a quien se le ha delegado, por mandato constitucional, la atribución de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior del país, y resolver sobre las incorporaciones de profesionales egresados tanto de universidades nacionales como extranjeras.

Menciona también los compromisos internacionales ratificados con la firma del Convenio regional de reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe del año 2019, que en su artículo II-Objetivos. dice:

"Dispone, que los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar progresivamente los objetivos de este convenio, colaborando con los otros Estados Partes de la región mediante acuerdos bilaterales regionales o regionales, orientados a: I [1:3 Promover la armonización de los sistemas de educación superior para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas y facilitar el reconocimiento de títulos profesionales para su uso de acuerdo con las normativas nacionales; 4. Armonizar en lo posible las condiciones de admisión en las instituciones de educación superior autorizadas o reconocidas, para garantizar un acceso con equidad e inclusión y para promover la movilidad académica entre los Estados Partes, [17 Promover la cooperación interregional e intrarregional para facilitar el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas [...]"

Finalmente, señala el Convenio sobre el ejercicio de profesiones universitarias y reconocimiento de estudios universitarios, suscrito por Honduras el 22 de junio de 1962, ratificado mediante decreto legislativo número 87 del año 1963, y publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República No. 18,014 del 3 de julio de 1963, el cual promueve la integralidad en cuanto al ejercicio y reconocimiento de estudios universitarios a nivel centroamericano, con base en el cumplimiento de los requisitos y formalidades exigidos por cada uno de los Estado Parte.

Según expone el censor, todos estos instrumentos regionales e internacionales obligan al Estado de Honduras a buscar y mantener la armonía en sus políticas y procesos en materia de educación superior y de acreditación profesional, función delegada por mandato constitucional a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, única facultada para organizar, dirigir y desarrollar la educación superior, y resolver sobre las incorporaciones de profesionales egresados de cualquier universidad, sea nacional o extranjera.

En definitiva, para el impetrante de inconstitucionalidad, el artículo 34 de la Ley orgánica de las ZEDEs, rompe con la integralidad y armonización de las políticas del país, las cuales se plantean como objetivos y compromisos de Estado en relación con el resto de instituciones de educación superior de la región latinoamericana y del Caribe, al permitir que las ZEDEs establezcan sus propias políticas educativas y de acreditación.

4. Resumen de escrito de *amicus curiae* presentado por Marlon Osmín Donaire Coello en su condición personal, y en beneficio y representación de la Universidad Olga y Manuel Ayau Cordón LLC (UOMAC).

Consta en autos el escrito de *amicus curiae* presentado por Marlon Osmín Donaire Coello en su condición personal y en beneficio y representación de la Universidad Olga y Manuel Ayau Cordón LLC (UOMAC).

Dicho escrito tiene como propósito acercar a este alto tribunal de justicia, el análisis elaborado por el abogado Jorge Constantino Colindres para efectos de demostrar la improcedencia

de la presente garantía de inconstitucionalidad, basándose en que al amparo del artículo 329 reformado de la Constitución de la República, no son aplicables dentro del ámbito territorial que ocupan las ZEDEs los artículos 156, 159, 160 y 177 también de la Constitución.

Se señala que la presentación de la garantía de inconstitucionalidad de mérito, denota una grave falta de comprensión del funcionamiento del régimen especial denominado ZEDEs, y las obligaciones internacionales del Estado hondureño en el marco del Derecho Internacional Público, específicamente con relación a la obligación estatal de garantizar la permanencia del artículo 34 en mención, en virtud de los acuerdos de estabilidad suscritos al amparo de los artículos 12.2 y 45 de la Ley orgánica de las ZEDEs y de los tratados internacionales ratificados por el Estado de Honduras.

Adjunto al escrito de *amicus curiae*, fueron presentados los documentos siguientes: **1.** Opinión jurídica elaborada por el abogado Jorge Constantino Colindres en calidad de *amicus curiae*, en relación con la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley orgánica de las ZEDE y la obligación del Estado de Honduras de garantizar su permanencia y vigencia. **2.** Certificado de organización de la Universidad Olga y Manuel Ayau Cordón, LLC (UOMAC), certificado del Registro de entidades de próspera ZEDE y demás documentos societarios de la UOMAC, acreditando el origen guatemalteco de los inversores y desarrolladores de la universidad. **3.** Convenio de Convivencia con cláusula de estabilidad jurídica suscrito entre el secretario técnico de Próspera ZEDE y la Universidad Olga y Manuel Ayau (UOMAC), de conformidad con los arts. 12.2 y 45 de la Ley orgánica de las ZEDE. **4.** Reseña informativa sobre UOMAC.

4.1. Opinión jurídica elaborada por el abogado Jorge Constantino Colindres.

En dicho documento se señala que la autonomía de las ZEDEs, está delimitada en el artículo 329 constitucional reformado, el cual autoriza el establecimiento de zonas sujetas a un régimen especial diferente al sujeto al resto del territorio nacional.

Dicho artículo, prescribe lo siguiente:

"Estas zonas están sujetas a la legislación nacional en todos los temas relacionados a soberanía, aplicación de la justicia, defensa nacional, relaciones exteriores, temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes."

En relación con lo anteriormente transcrito, el autor del documento hace la observación de que el legislador de forma clara y consciente, excluyó de la lista de normas que si están sujetas a las ZEDES (contenidas en el artículo 329 constitucional), lo relacionado a temas de educación superior.

Señala que la intención de la reforma constitucional (artículo 329) es dotar de alto grado de autonomía a ciertas zonas del país sin renunciar a la soberanía. En dicho artículo 329 se ordena que la ley orgánica que desarrolle lo referente a las zonas, debe establecer la normativa que será aplicable dentro de las ZEDES; en virtud de lo cual, el artículo 329 constitucional autoriza al legislador para que incluya dentro de la ley orgánica, la normativa aplicable dentro de las ZEDES, en virtud de esta facultad constitucional concedida es que el artículo 34 no es inconstitucional.

En el documento se hace la salvedad de que el término legislación nacional referido en el artículo 329 constitucional, abarca tanto la ley constitucional como la ley ordinaria, de manera que la facultad de reforma está sujeta a las atribuciones del Congreso Nacional comprendidas en el artículo 205 numerales 1 y 10 y 373 de la Constitución de la República.

El Congreso Nacional, como poder constituyente derivado, procedió de acuerdo con sus facultades constitucionales a la reforma de los artículos 294, 303 y 329 constitucionales, creando zonas sujetas a un régimen especial en cuyo ámbito espacial de competencia, sólo aplican las normas constitucionales y ordinarias legales que establece el artículo 329 de la Constitución y los artículos 8 y 41 de la Ley orgánica de las ZEDE, con el objetivo de: *"otorgar altos grados de autonomía a ciertas zonas del país, sin que ello implique renunciar a la soberanía."*

En el documento se menciona que la Sala de lo Constitucional comparte el criterio anteriormente expuesto, tal como fue expuesto por este alto tribunal en un documento oficial presentado en la X Conferencia Iberoamericana de Justicia

Constitucional celebrada del 12 al 15 de marzo del 2014, en Santo Domingo, República Dominicana.

A la pregunta número 10 que se le formuló a la Sala de lo Constitucional: "¿Existen normas constitucionales de aplicación exclusiva a determinados ámbitos territoriales en el Estado? ¿Cuál es el alcance territorial de la eficacia de la Constitución?" A lo cual la Sala [de lo] Constitucional respondió lo siguiente:

"En el título VI de la Constitución en lo referente al régimen económico, se establecen las zonas de empleo y desarrollo económico. Dispone el texto constitucional que el Congreso Nacional al aprobar la creación de zonas sujetas a regímenes especiales, debe garantizar que se respeten en su caso la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia de La Haya el 11 de septiembre de 1992 y lo dispuesto en los artículos 10, 11, 12, 13, 15 y 19 de la Constitución referentes al territorio. Se establece que estas zonas están sujetas a la legislación nacional en todos los temas relacionados a soberanía, aplicación de justicia, defensa nacional, relaciones exteriores temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes. La Constitución establece que el Golfo de Fonseca debe sujetarse a un régimen especial de conformidad al Derecho Internacional, a lo establecido en el artículo 10 Constitucional y el presente artículo; las costas hondureñas del Golfo y del Mar Caribe quedan sometidas a las mismas disposiciones constitucionales."

El compareciente aprovecha a señalar que, según lo expuesto por la misma Sala de lo Constitucional, hay normas constitucionales que aplican sólo en determinadas partes del territorio nacional y que, en el caso de las ZEDE, sólo son aplicables en su ámbito espacial de competencia, las normas constitucionales relativas a la soberanía territorial, aplicación de justicia, relaciones exteriores, temas electorales y emisión de documentos de identidad y pasaportes.

De manera que, la legislación nacional en materia de educación superior no es aplicable en las zonas de empleo y desarrollo económico. Esto de conformidad a lo dispuesto por el artículo 329 de la Constitución de la República, por lo que no son aplicables dentro del ámbito espacial de competencia de las ZEDE, los artículos 158, 159, 160 y 167 de la Constitución (relativos a la educación superior), las cuales están sujetas a un régimen especial de gobernanza.

El *amicus curiae* asemeja la autonomía de las ZEDE a la autonomía municipal, delimitadas ambas por la ley.

En consecuencia, según esta opinión, la no aplicación de los artículos 156, 159, 160 y 177 de la Constitución, dentro del ámbito espacial de competencia de las ZEDE, como resultado del efecto que provoca el régimen especial habilitado con la reforma constitucional del artículo 329 constitucional, permite que el artículo 34 ahora impugnado, establezca que las zonas especiales están autorizadas y obligadas a establecer sus propias políticas educativas y curriculares en todos los niveles.

De manera que, en conclusión, el artículo 34 de la Ley orgánica de las ZEDE no contraviene los preceptos de la Constitución de la República, en virtud de que su aplicabilidad se circunscribe al ámbito espacial de competencia de las ZEDES, donde no son aplicables los preceptos constitucionales relativos a la educación superior según lo establece el artículo 329 de la Constitución.

Por otra parte, señala el documento que acompaña el *amicus curiae* que, de conformidad con el artículo 374 de la Constitución, no son artículos péticos los artículos 156, 159, 160 y 177 de la Constitución, por lo que están sujetos a reforma por el Congreso Nacional. De conformidad con los artículos constitucionales 373 y 210 numeral 10, el Congreso Nacional puede reformarlos, derogarlos o interpretarlos.

Otro argumento a favor de la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley orgánica de las ZEDE se basa en que el régimen especial de las ZEDE, forma parte integral del bloque de constitucionalidad del Estado de Honduras, no sólo por estar contemplado en los artículos 294 y 303 de la Constitución, sino además, porque la permanencia de todos y cada uno de los artículos de la Ley orgánica de las ZEDE es una obligación internacional del Estado de Honduras.

El autor del documento que se acompaña es del parecer que el régimen ZEDE forma parte del derecho internacional de inversiones, que obliga al Estado de Honduras a reconocer y tutelar las inversiones realizadas en dicho régimen especial.

Menciona que en el presente caso, la Universidad Olga y Manuel Ayau Cordón (UOMAC) es una entidad de capital guatemalteco, domiciliada en la zona de empleo y desarrollo económico denominada "Próspera ZEDE", en St. John's Bay, Roatán,

Islas de la Bahía, y se dedica a ofrecer oportunidades de educación superior a bajo costo a través de mecanismos innovadores de enseñanza en línea, lo que realiza bajo el amparo jurídico de la normativa interna de Próspera ZEDE y el artículo 34 de la Ley orgánica de las ZEDE.

Agrega que, la República de Guatemala es parte del Tratado de Libre Comercio, entre Centroamérica, los Estados Unidos de América y República Dominicana (CAFTA-DR), lo cual implica un deber del Estado de Honduras de brindar un trato justo y equitativo, así como la protección y seguridad plena de los inversionistas y la inversión. Asimismo, la Universidad UOMAC goza del *trato de nación más favorecida*, según el cual el Estado de Honduras está obligado a extender a UOMAC un trato no menos favorable que el trato otorgado, en circunstancias similares, a las inversiones e inversionistas de cualquier otro país.

La cláusula de nación más favorecida contemplada en el CAFTA-DR constituye una promesa del Estado de Honduras de que extenderá a los inversionistas de los Estados Parte del CAFTA-DR cualquier garantía o mejor tratamiento que haya ofrecido a los inversionistas de otros Estados que no son parte del CAFTA-DR. En el caso que nos ocupa, la UOMAC es una inversión de capital guatemalteco, y, por tanto, el Estado de Honduras tiene una obligación internacional de extenderle a UOMAC cualquier garantía o beneficio que le haya extendido a los inversionistas de cualquier otro país.

El artículo 18 del Tratado de inversión bilateral entre Honduras y Kuwait garantiza a los inversionistas de Kuwait una permanencia mínima de 50 años de los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República y la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE).

Se señala que en el caso de las inversiones realizadas bajo el régimen de ZEDE o las que se encuentren ubicadas en un área del territorio de la República de Honduras que haya sido designada como una ZEDE, la República de Honduras declara que todas las disposiciones previstas en los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República de Honduras, los de la Ley orgánica de ZEDE y todos los derechos, condiciones, procedimientos y protecciones ya sean explícitos o implícitos,

incluidos en los mismos respectivamente, se mantendrán como garantía y deben ser garantizados a las inversiones y los inversionistas del Estado de Kuwait por un plazo no menor de cincuenta (50) años.

El artículo 10.4 del CAFTA-DR³ y el artículo 32 de la Ley orgánica de las ZEDE contemplan el principio de nación más favorecida, mediante el cual se extiende a los inversionistas de Guatemala cualquier mejor tratamiento que el Estado de Honduras haya otorgado a otro socio comercial. En este sentido, la garantía de permanencia mínima de 50 años del régimen ZEDE que el Estado de Honduras ofrece a los inversionistas de Kuwait, se extiende por virtud del CAFTA-DR a los inversionistas de los Estados Unidos de América y las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana.

El artículo 10.4 del CAFTA-DR, literalmente dispone:

"Artículo 10.4: Trato de nación más favorecida. 1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier país que no sea Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio. 2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas, un trato no menos favorable que el que otorgue en circunstancias similares a las inversiones en su territorio de inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier país que no sea Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones."

Se citan los artículos 26⁴ y 27⁵ de la Convención de Viena sobre el derecho de tratados, según los cuales el Estado de Honduras debe cumplir de buena fe las obligaciones adquiridas en virtud de tratados internacionales, no pudiendo invocar disposiciones de derecho interno para evadir su cumplimiento.

³ Vid. Artículo 10.4 "Trato de nación más favorecida" del CAFTA-DR. Ver también artículo 22 de la Ley orgánica de las ZEDE, "Las personas naturales y jurídicas que operen dentro de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) recibirán trato en base al principio de nación más favorecida (NMF), para lo cual obtendrán la extensión automática de cualquier mejor tratamiento que se conceda o se haya concedido a las demás partes en un acuerdo de comercio internacional suscrito por el Estado de Honduras.

⁴ Vid. "Artículo 26. **PACTA SUNT SERVANDA.** Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

⁵ Vid. "Artículo 27. **EL DERECHO INTERNO Y LA OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS.** Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."

Cita también el artículo 2 de la Ley sobre justicia constitucional, que establece como regla de interpretación y aplicación, que sus disposiciones sean interpretadas y aplicadas siempre de manera que aseguren una eficaz protección de los derechos humanos y el adecuado funcionamiento de las defensas del orden jurídico constitucional. Por otra parte, manda a que dicha interpretación y aplicación se haga de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras, tomando en consideración las interpretaciones que de ellos hagan los tribunales internacionales.

Es por ello, que estima que el Estado de Honduras tiene la obligación internacional de garantizar la permanencia y vigencia de todos y cada uno de los artículos del decreto legislativo número 120-2013, incluyendo el 34 cuya inconstitucionalidad se pretende.

Se menciona de igual forma, el contrato de estabilidad jurídica, conocido también como cláusula de estabilización, el cual ha permitido el ingreso de diferentes flujos de capitales a Latinoamérica. Explica que antes de este instrumento, los inversionistas estaban sometidos a las directrices gubernamentales, las cuales eran modificadas según el gobierno de turno, generando incertidumbre.

Para evitar esa situación varios países⁶ lo han adoptado como política pública, de manera que el inversionista tenga la confianza y seguridad de que aquellos incisos, párrafos o artículos específicos de las leyes o actos administrativos, que sean trascendentales para conformar su decisión de invertir, no le sean modificados en su detrimento.

Menciona que el secretario técnico de Próspera ZEDE está autorizado por el Congreso Nacional a suscribir contratos de estabilidad jurídica con los inversionistas, y habitantes de Próspera ZEDE, de conformidad con lo establecido en los artículos 12.2 y 45 de la Ley orgánica de las ZEDE. En virtud de ello, el 14 de enero del 2022 la Universidad Olga y Manuel Ayau Cordón (UOMAC) suscribió un contrato de estabilidad jurídica con el

⁶ Honduras, Chile, Perú, Colombia, Panamá, Ecuador, El Salvador y Venezuela, entre otros.

secretario técnico de Próspera ZEDE, de conformidad a lo autorizado por el Congreso Nacional, donde se le garantiza la estabilidad de la carta de Próspera ZEDE, la Ley Orgánica de las ZEDE, los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución y las normativas internas de Próspera ZEDE.

De igual forma, el secretario técnico de Próspera ZEDE ha suscrito Contratos de estabilidad jurídica con sesenta y siete entidades legales y 201 personas naturales, garantizando la permanencia y estabilidad de la Ley orgánica de las ZEDE.

En consecuencia, en su opinión cualquier acción del Estado de Honduras que implique la denegatoria de la vigencia y aplicación del artículo 34 a los beneficiarios de los contratos de estabilidad jurídica, constituye un agravio a los derechos adquiridos por los inversionistas y habitantes de Próspera ZEDE, incluyendo de su promotor y organizador, Honduras Prospera Inc., agravio que, considera deberá ser indemnizado de conformidad con la Constitución de la República y el derecho internacional de inversiones.

Señala que el Estado de Honduras, tiene el compromiso contractual, constitucional e internacional de tutelar los derechos adquiridos por los inversionistas y habitantes de Próspera ZEDE. Este compromiso debe ser honrado de buena fe por el Estado de Honduras e implica garantizar la estabilidad y permanencia del artículo 34 de la Ley orgánica de las ZEDE, así como todas las demás disposiciones de la ley.

Manifiesta que la previsibilidad jurídica es una condición *sine qua non* para el ejercicio de los derechos humanos. Luego, refiere que la persona humana, fin supremo del Estado, goza de la garantía constitucional de estabilidad legal y seguridad jurídica, para desarrollar sus libertades. Menciona entonces, que el noventa por ciento de las personas empleadas son hondureñas, quienes por medio de su trabajo pueden acceder a mejores oportunidades económicas y alternativas de educación.

Menciona que la libertad académica contenida en el citado artículo 34 es fundamental para que las ZEDES logren sus objetivos, adoptando las mejores prácticas internacionales en materia de educación con la apertura de nuevas e innovadoras instituciones de educación superior como UOMAC. Señala que esto

se asemeja a la estrategia adoptada por los Emiratos Árabes Unidos, cuyo gobierno autorizó una zona económica especial similar a Próspera ZEDE, para el desarrollo de la Dubái International Academic City DIAC, la cual está formada por veintisiete mil quinientos estudiantes y ofrece más de quinientos programas académicos en diferentes campos.

Posteriormente, se expone sobre la dificultad de adoptar mejoras en los planes de estudio de la educación superior por la excesiva burocracia y anticuados procesos de reconocimiento e incorporación de títulos, razón más por la que el Poder Legislativo instituyó las ZEDES.

Manifiesta que la UOMAC ofrece formación académica en línea para la obtención de licenciaturas que no existían en Honduras o eran de oferta limitada, a la sazón: **a)** licenciatura en ciencias de la sostenibilidad ambiental; **b)** licenciatura en ciencias políticas con énfasis en conflictología; **c)** licenciatura en ciencias de historia de Mesoamérica; **d)** licenciatura en sicopedagogía; y **e)** licenciatura en sagradas escrituras; asimismo, manifiesta que ofrece programas lingüísticos para aprender nuevos idiomas, con programas para aprender el inglés y el ruso.

4.2. Reseña informativa sobre la UOMAC.

Con relación a las fundadoras de la UOMAC, se informa que son las madres **Inés Ayau García. Yvonne Lissette Sommerkamp Steiger** y **María Concepción Alovera Amistoso**, todas de nacionalidad guatemalteca, con residencia en el Monasterio de la Santísima Trinidad Lavra Mambré. Es un monasterio para mujeres bajo la jurisdicción del Patriarcado de Antioquia en Villa Nueva, cerca de Ciudad de Guatemala, el cual a su vez, fue fundado también por la hermana Inés Ayau y la hermana María Amistoso.

Se manifiesta que las fundadoras de la UOMAC tienen un compromiso moral con la democratización en el acceso a la educación; y que, desde 1996, las monjas emprendedoras lideran el Hogar Rafael Ayau, el cual ha proveído amparo y educación hasta el nivel del preparatorio a niños desde recién nacidos hasta adolescentes de dieciséis años de edad. El orfanato es el

más antiguo y más grande de Guatemala, ha dado en adopción a unos 240 niños y 900 se graduaron del programa escolar.

Aunado a lo anterior, la Madre Inés Ayau tuvo un rol fundamental en el desarrollo de la Universidad Galileo en Guatemala, un centro de educación superior de orientación tecnológica. Siendo la primera universidad latinoamericana en ofrecer cursos en la prestigiosa plataforma de educación en línea "edX". Como parte del edX, la Universidad Galileo ha logrado registrar un millón de estudiantes de todo el mundo en sus más de 40 cursos que brinda en las áreas de marketing digital, inteligencia de negocios, eLearning programación, electrónica, matemática y emprendimiento.

Se manifiesta que la UOMAC es una institución privada, apolítica y sin fines de lucro, con base en los principios de libertad, verdad, justicia y armonía, que proporciona educación en línea, básicamente por internet y presencial.

Se dan las siguientes estadísticas, con datos actualizados el 15 de enero de 2021. La UOMAC tuvo 326.009 visitas a la página WEB. Además 745 de alumnos inscritos en total y 19 alumnos inscritos en el 2022.

Se señala que la UOMAC, con el método de educación en línea, abierto y a distancia (ELAD), amplía las oportunidades de estudio, abre el campus virtual, los espacios académicos y toda la estructura organizativa para promover la educación y ponerla al alcance de todas las personas hispanas que tengan el deseo de continuar sus estudios a nivel de diplomados, licenciaturas u otros.

Señala que la UOMAC cuenta con un equipo administrativo y académico internacional multidisciplinario y que está apoyada por los "Amigos de UOMAC", formada por personas o instituciones que comprenden la importancia del programa educativo de UOMAC y sus costos, y quieren participar haciendo donaciones en especie o efectivo. También son personas que han acompañado el proceso de formación de esta universidad y han sido gran un apoyo. De esta forma se suman al grupo de Amigos de UOMAC ya sea en forma pública o privada.

Se informa que la UOMAC ofrece educación a aquellos ciudadanos que han terminado su educación media, sin importar

ubicación, distancias, edad, capacidad financiera, tiempos y horarios.

5. Resumen de la opinión presentada por el Ministerio Público.

La fiscal Sagrario Rosibel Gutiérrez Maldonado emitió dictamen en nombre del Ministerio Público en el cual fue del parecer porque se declare **CON LUGAR** la presente garantía de inconstitucionalidad.

En su análisis jurídico determina que se evidencia la existencia de un conflicto entre el artículo 34⁷ denunciado con las normas constitucionales que cita el representante legal de la UNAH.

Señala la fiscal que el conflicto entre normas por el otorgamiento de funciones a las ZEDES que son exclusivamente de la UNAH por disposición de la Constitución de la República de Honduras, transgrede el principio de supremacía constitucional, contemplado en el artículo 320 de la ley primaria que dispone:

"En caso de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, se aplicará la primera."

Para la fiscal, la norma transcrita que contiene dicho principio, opera como una garantía institucional y de competencia, asimismo, señala que está sujeta a límites institucionales y funcionales tras la consolidación de un Estado de Derecho.

La fiscal transcribe el texto constitucional que, señala que la UNAH es:

"Una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica, que goza de la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional. Contribuirá a la investigación científica, humanística y tecnológica, a la difusión general de la cultura y al estudio de los problemas nacionales. Deberá programar su participación en la transformación de la sociedad hondureña. La ley y sus estatutos fijarán su organización, funcionamiento y atribuciones. Por lo que, en respeto irrestricto de lo establecido en la Constitución de la República..."

⁷ Vid. "Artículo 34. Las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) deben establecer sus propias políticas educativas y curriculares en todos los niveles. El ejercicio de las profesiones o grados académicos dentro de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) no estará condicionado a colegiación o asociación. No obstante, las autoridades de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) podrán requerir la acreditación académica correspondiente para el ejercicio de determinadas profesiones."

De dicha norma, la fiscal concluye que la Constitución de la República le ha otorgado a la UNAH, total potestad como institución única encargada de dirigir la educación superior, así como también, la potestad de validar los títulos de carácter académico otorgados por las universidades privadas y extranjeras.

Asimismo, admite que tiene la facultad exclusiva para resolver sobre la incorporación de profesionales egresados de universidades extranjeras.

La fiscal asevera que al establecer las ZEDEs sus propias políticas educativas y curriculares, en todos los niveles, sin la dirección, supervisión y evaluación estatal, conllevaría a un incremento significativo de desigualdades en nuestro país.

6. Examen de colisión entre las normas que dan vida a las ZEDEs con la voluntad soberana del Constituyente originario.

A continuación, el pleno de la Corte Suprema de Justicia a raíz de que la Sala de lo Constitucional no alcanzó la unanimidad requerida en el caso bajo examen, procede a dictar la presente sentencia.

No obstante, a lo planteado por el garantista, quien se limitó a denunciar el artículo 34 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)⁸, este alto tribunal de justicia estima procedente ampliar ese objeto impugnado y conocer el tema de dichas zonas de forma completa.

La ampliación referida se debe a la cláusula imperativa del artículo 375 constitucional, que demanda el cumplimiento obligatorio o deber ciudadano, de confrontar las normas que dan vida a las ZEDEs con la voluntad soberana del Constituyente originario; para lo cual, fueron tomados en consideración los criterios discutidos por dicha Sala, al igual que las alegaciones del impetrante, la documentación agregada a los autos, y el parecer de la agente de tribunales del Ministerio Público.

⁸ El objeto de reproche en la garantía de inconstitucionalidad interpuesta por vía de acción y por razón de contenido, se dirigió específicamente en contra del artículo 34 del decreto legislativo No. 120-2013 que contiene la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), tras considerarse que vulnera los artículos constitucionales 151, 156, 159, 160 y 177 de la Constitución de la República, que se refieren a la educación superior y el ejercicio profesional.

Con todos estos insumos, la Corte Suprema de Justicia se pronuncia de la manera siguiente:

6.1. Aplicación del efecto extensivo de la inconstitucionalidad. Determinación ex officio del objeto de juzgamiento de la presente sentencia.

Este alto tribunal de justicia, luego de analizar el asunto de marras, estima que el reproche de inconstitucionalidad expuesto en la presente garantía, debe extenderse *a fortiori* a toda la reforma de los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República, o sea el contenido total del **decreto legislativo No. 236-2012** aprobado en fecha veintitrés de enero del dos mil trece por el Congreso Nacional de la República, y ratificado mediante **decreto legislativo No. 9-2013**, publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras No. 33,080, de fecha veinte de marzo del dos mil trece.

Asimismo, este alto tribunal de justicia estima procedente extender el ámbito de juzgamiento de esta sentencia al contenido total del **decreto legislativo No. 120-2013** o **Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)**, aun cuando ya fue derogado por el honorable Congreso Nacional de la República, mediante el **decreto legislativo No. 33-2023**. Así como también procede incluir dentro de la inconstitucionalidad a los decretos **Nos. 368-2013⁹; 153-2013¹⁰; 32-2021¹¹; y 68-2021¹²** y, en general a toda la normativa que se relacione con las zonas de empleo y desarrollo económico, cualquiera sea su naturaleza o carácter.

⁹ Publicado en La Gaceta, diario oficial de la República de Honduras No. 33,352, el 11 de febrero de 2014. Mediante este decreto se ratifica el nombramiento del Comité para la adopción de mejores prácticas (CAMP), hecho por el presidente de la República en el acuerdo ejecutivo No.003-2014 de fecha 14 de enero de 2014, de conformidad al penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE).

¹⁰ Mediante este decreto legislativo publicado en La Gaceta, diario oficial de la República de Honduras el cinco de agosto de 2013, se crea el Programa para el establecimiento de las Zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), el cual estará integrado por las personas que el presidente de la República designe. Dicho programa Zonas de empleo y desarrollo económico asumirá temporalmente las funciones de la Secretaría técnica y del Comité para la adopción de mejores prácticas (CAMP) hasta el nombramiento del primer miembro de la Secretaría técnica y de los primeros doce (12) miembros del Comité para la adopción de mejores prácticas (CAMP).

¹¹ El decreto legislativo No. 32-2021 fue publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras No. 35,628 de fecha quince de junio de dos mil veintiuno. Sólo estuvo en vigencia poco más de dos meses.

¹² Publicado en La Gaceta, diario oficial de la República del jueves veintiséis de agosto de 2021 No. 35,699. Con este decreto se deroga el decreto legislativo No. 32-2021

La razón y fundamento por la que se incluye la inconstitucionalidad del ya antes derogado decreto legislativo No. 120-2013 contentivo de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)¹³, obedece a que el artículo 375 constitucional obliga al mantenimiento y restablecimiento de la vigencia de la Constitución, y en virtud de que dicha ley altera la forma de gobierno y cercena el ejercicio de la Soberanía sobre nuestro territorio, la mencionada ley debe ser declarada nula de origen, todo lo cual se explica a continuación de manera fundada, extensa y adecuada.

El fundamento para la aplicación extendida de la inconstitucionalidad, se justifica en que el análisis correspondiente de la garantía de inconstitucionalidad, conlleva forzosamente a tomar en cuenta el hecho de que las zonas de empleo y desarrollo constituyen una violación directa y evidente a lo prescrito por nuestra Constitución en materia de territorio y forma de gobierno, de manera que el estudio del artículo 34 del **decreto legislativo No. 120-2013** que contiene la **Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)**, conduce irremisiblemente a concluir que la razón de su inconstitucionalidad, no es únicamente por las razones expuestas por el garantista, o sea por contravenir de manera expresa los artículos 151, 156, 159, 160 y 177 de la Constitución de la República, sino que dicho artículo 34, tiene como origen disposiciones constitucionales cuya reforma es prohibida tajantemente por nuestra Constitución, debido a que violentan artículos irreformables, comúnmente denominados pétreos.

Procesalmente, la Sala de lo Constitucional está facultada para extender la declaratoria de inconstitucionalidad a aquellos preceptos contenidos en la misma ley o en otras leyes que estén relacionadas de manera necesaria y directa¹⁴. En este sentido el artículo 90 de la Ley sobre justicia constitucional dispone que la sentencia que declare la inconstitucionalidad de un precepto

¹³ Mediante el decreto legislativo No. 33-2022 el veintiséis de abril de dos mil veintidós.

¹⁴ Se hace la acotación siguiente: De inicio, quien hace la vinculación del artículo 34 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico con el artículo 329 constitucional fue el impetrante, rector Francisco José Herrera Alvarado; asimismo el abogado Jorge Constantino Colindres en su análisis escrito, contenido en el documento de *amicus curiae* presentado por Marlon Osmin Donaire Coello en su condición personal y en beneficio y representación de la Universidad Olga y Manuel Ayau Cerdón LLC (UOMAC).

legal, podrá declarar también como inconstitucionales aquellos preceptos de la misma ley o de otra, u otras que tengan una relación directa o necesaria, tal como ocurre sin duda en el presente caso.¹⁵

Pero en este caso, a dicha razón procesalmente válida se suma el deber ineludible que tiene este alto tribunal de justicia de hacer prevalecer la inviolabilidad del territorio y de la forma de gobierno, contra todo ataque que se intente o se realice en contra de lo establecido por el Constituyente originario y recogido en los artículos 373, 374 y 375 de la Constitución de la República.

Este deber ineludible, se encuentra dispuesto de manera tajante y sin ambages en el artículo 375 de la Constitución de la República de Honduras, el cual manda de forma absoluta e imperativa, y además sin excepción o sin excusa alguna, lo siguiente:

"Esta Constitución¹⁶ no pierde su vigencia ni deja de cumplirse por acto de fuerza o cuando fuere supuestamente derogada o modificada por cualquier otro medio y procedimiento distintos del que ella misma dispone. En estos casos, todo ciudadano investido o no de autoridad, tiene el deber de colaborar en el mantenimiento o restablecimiento de su efectiva vigencia. Serán juzgados, según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los responsables de los hechos¹⁷ señalados en la primera parte del párrafo anterior, los mismos que los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente, si no han contribuido a restablecer inmediatamente¹⁸ el imperio de esta Constitución y a las autoridades constituidas conforme a ella. El Congreso puede decretar con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de estas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la suplantación de la soberanía popular o de la usurpación de los poderes públicos, para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado."¹⁹

¹⁵ Existe jurisprudencia consolidada en cuanto a declarar de manera oficiosa disposiciones relacionadas con normas reprochadas de inconstitucionalidad, a manera de ejemplo: la RI-0172-2006 de fecha cuatro de octubre de dos mil seis; la RI-0271-2007 de fecha catorce de diciembre de dos mil siete; la RI-1165-2014 de fecha veintitrés días del mes de junio del año dos mil diecisiete; la RI-1343-2014/0243-2015 de fecha veintidós de abril de dos mil quince; la RI-0696-2012 de fecha catorce de marzo del dos mil dieciséis; y RI-0709-14 de fecha nueve de diciembre de dos mil catorce.

¹⁶ La Constitución de la República de Honduras jurada por la Asamblea Nacional Constituyente en sesión pública y solemne, reunida en el hemiciclo del Congreso Nacional el veinte de enero de 1982. Contenida en el decreto legislativo número 131 del once de enero de 1982, publicado en La Gaceta. Diario oficial de la República de Honduras, miércoles 20 de enero de 1982, número 23,612.

¹⁷ Responsabilidad por acción.

¹⁸ Responsabilidad por omisión.

¹⁹ Vid. Artículo 375 de la Constitución de la República de Honduras.

Por lo que, la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con este **mandato imperativo e ineludible del Poder Constituyente originario**, procede por esta sentencia, a dar estricto cumplimiento a lo expuesto en el artículo 374 que igualmente procede de la voluntad soberana del pueblo hondureño, instituido como Poder Constituyente originario, restituyendo lo que de manera literal, inalterable o pétrea dispone:

"Artículo 374. No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser presidentes de la República por el período subsiguiente."

La relación entre estas normas, constituye la razón o fundamento inexorable para declarar la inconstitucionalidad de todo lo legislado en relación con la creación de las **zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)**, especialmente lo relativo a la reforma constitucional operada en los artículos 294²⁰, 303²¹ y 329²², mediante la promulgación del **decreto legislativo número 236-2012**, ratificado por el **decreto legislativo No. 9-2013**.

²⁰ Vid. "Artículo 294. El territorio nacional se dividirá en departamentos. Su creación y límites serán decretados por el Congreso Nacional. Los departamentos se dividen en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la ley. Sin perjuicio de lo establecido en los dos párrafos anteriores, el Congreso Nacional puede crear zonas sujetas a regímenes especiales de conformidad con el artículo 329 de esta Constitución."

²¹ Vid. "Artículo 303. La potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte gratuitamente en nombre del Estado, por magistrados y jueces independientes, únicamente sometidos a la Constitución y las leyes. El Poder Judicial se integra por una Corte Suprema de Justicia, por las cortes de apelaciones, los juzgados, por tribunales con competencia exclusiva en zonas del país sujetas a regímenes especiales creados por la Constitución de la República y demás dependencias que señale la ley. En ningún juicio debe haber más de dos instancias; el juez o magistrado que haya ejercido jurisdicción en una de ellas, no podrá conocer en la otra, ni en recurso extraordinario en el mismo asunto, sin incurrir en responsabilidad. Tampoco pueden juzgar en una misma causa los cónyuges y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad."

²² Vid. "Artículo 329. El Estado promueve el desarrollo económico y social, que debe estar sujeto a una planificación estratégica. La ley regula el sistema y proceso de planificación con la participación de los poderes del estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas. Para realizar la función de promover el desarrollo económico y social y complementar las acciones de los demás agentes de este desarrollo, el Estado con visión a mediano y largo plazo, debe diseñar concertadamente con la sociedad hondureña una planificación contentiva de los objetivos precisos y los medios y mecanismos para alcanzarlos. Los planes de desarrollo de mediano y largo plazo deben incluir políticas y programas estratégicos que garanticen la continuidad de su ejecución desde su concepción y aprobación, hasta su conclusión. El plan de nación, los planes de desarrollo integral y los programas incorporados en los mismos son de obligatorio cumplimiento para los gobiernos sucesivos. **ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO.** El Estado puede establecer zonas del país sujetas a regímenes especiales, los cuales tienen, personalidad jurídica, están sujetas a un régimen fiscal especial, pueden contraer obligaciones en tanto no requieran para ello la garantía o el aval solidario del Estado, celebrar contratos hasta el cumplimiento de sus objetivos en el tiempo y durante varios gobiernos y gozan de autonomía funcional y administrativa que deben incluir las funciones, facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes le confieren a los municipios. La creación

En conclusión, quedan suficiente y claramente fundamentadas las razones que tiene este alto tribunal de justicia para declarar la inconstitucionalidad de forma extensiva a todo lo relacionado con las zonas de empleo y desarrollo económico.

6.2. Procedencia de la inconstitucionalidad de origen o efecto de nulidad (ex tunc) en lugar de la inconstitucionalidad con efecto derogatorio o anulatorio (ex nunc).

La inconstitucionalidad que procede en contra de la creación y establecimiento de las zonas de empleo y desarrollo económico, produce efectos retroactivos o *ex tunc*, como caso excepcional y hasta ahora único en la historia judicial de Honduras.

Con lo anteriormente expresado, no se está obviando el hecho cierto e indiscutible de que nuestro orden jurídico reconoce que por razones de seguridad jurídica los actos no tienen carácter retroactivo, salvo en materia penal cuando favorezca al reo, condenado o enjuiciado.²³

de una zona sujeta a un régimen especial es atribución exclusiva del Congreso Nacional, por mayoría calificada, previo plebiscito aprobatorio por las (2/3) dos terceras partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Constitución. Este requisito no es necesario para regímenes especiales creados en zonas con baja densidad poblacional. Se entiende por zona de baja densidad poblacional, aquellas en donde el número de habitantes permanentes por kilómetro cuadrado sea inferior al promedio para zonas rurales calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) quien debe emitir el correspondiente dictamen. El Congreso Nacional al aprobar la creación de zonas sujetas a regímenes especiales, debe garantizar que se respeten en su caso, la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia de la Haya el 11 de septiembre de 1992 y lo dispuesto en los artículos 10,11,12,13,15 y 19 de la Constitución de la República referente al territorio. Estas zonas están sujetas a la legislación nacional en todos los temas relacionados a soberanía, aplicación de la justicia, defensa nacional, relaciones exteriores, temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes. El Golfo de Fonseca debe sujetarse a un régimen especial de conformidad al Derecho Internacional, a lo establecido en el artículo 10 constitucional y el presente artículo; las costas hondureñas del golfo y del mar Caribe quedan sometidas a las mismas disposiciones constitucionales. Para la creación y funcionamiento de estas zonas, el Congreso Nacional debe aprobar una ley orgánica, la que sólo puede ser modificada, reformada, interpretada o derogada por dos tercios favorables de los miembros del Congreso Nacional, es necesaria además la celebración de un referéndum o plebiscito a las personas que habiten la zona sujeta a régimen especial cuando su población supere los cien mil habitantes. La ley orgánica debe establecer expresamente la normativa aplicable. Las autoridades de las zonas sujetas a regímenes especiales tienen la obligación de adoptar las mejoras prácticas nacionales e internacionales para garantizar la existencia y permanencia del entorno social económico y legal adecuado para ser competitivas a nivel internacional. Para la solución de conflictos dentro de las zonas del país sujetas a regímenes especiales, el Poder Judicial por medio del Consejo de la Judicatura debe crear tribunales con competencia exclusiva y autónoma sobre éstos. Los jueces de las zonas sujetas a jurisdicción especial serán propuestos por las zonas especiales ante el Consejo de la Judicatura quien lo nombrará previo concurso de un listado propuesto de una comisión especial integrada en la forma que señale la ley orgánica de estos regímenes. La ley puede establecer la sujeción a arbitraje obligatorio para la solución de conflictos de las personas naturales o jurídicas que habiten dentro de las áreas comprendidas por estos regímenes para ciertas materias. Los Tribunales de las zonas sujetas a un régimen jurídico especial podrán adoptar sistemas o tradiciones jurídicas de otras partes del mundo siempre que garanticen igual o mejor los principios constitucionales de protección a los Derechos Humanos previa aprobación del Congreso Nacional."

²³ Pareciera que el principio de irretroactividad sólo está dispuesto para las normas legales, de acuerdo con la literalidad del artículo 96 constitucional, el artículo 9

Sin embargo, para este alto tribunal de justicia la presente sentencia debe forzosamente tener efectos de nulidad de origen, por cuanto la sola derogación o sea el efecto *ex nunc*, no basta para satisfacer los altos e intangibles intereses del Estado hondureño; pero claro, teniendo siempre en cuenta la **seguridad jurídica** de los intereses privados constituídos por las personas naturales y jurídicas, que actuando de buena fe invirtieron en negocios lícitos, y que utilizaron capitales de reconocida proveniencia lícita.

Además, teniendo en cuenta la misma seguridad jurídica del Estado o a favor de éste, en materia tributaria, arancelara y cualquier otra que nazca del ejercicio natural de Soberanía. Finalmente, también la seguridad jurídica de las personas que hayan sido afectadas en sus derechos, especialmente si se trata de pueblos originarios o tribales.

En virtud de lo anterior, se procede a explicar el alcance de los efectos de la presente sentencia.

6.2.1. Una inconstitucionalidad de origen o *ex tunc*.

Como regla general, nuestra Constitución de la República establece en el artículo 185 que la inconstitucionalidad tiene efectos derogatorios o *ex nunc*, así:

"Artículo 185. La declaración de inconstitucionalidad de una ley y su derogación, podrá solicitarse, por quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo: 1. Por vía de acción que deberá entablar ante la Corte Suprema de Justicia; 2. Por vía de excepción, que podrá oponer en cualquier procedimiento judicial; y, 3. También el órgano jurisdiccional que conozca en cualquier procedimiento judicial, podrá solicitar de oficio la declaración de inconstitucionalidad de una ley y su derogación antes de dictar resolución. En los casos contemplados en los numerales 2) y 3), se debe elevar las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia, siguiéndose el procedimiento hasta el momento de la citación para la sentencia, a partir de lo cual se suspenderá el procedimiento judicial de la cuestión principal en espera de la resolución sobre la inconstitucionalidad."

Esta regla general, se dispone también en el numeral 2 del artículo 316 constitucional, que a la letra expresa:

de la Convención americana sobre derechos humanos y numeral 2 del artículo 15 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Sin embargo, dicho principio es aplicable a toda norma o acto de autoridad; o más bien a casi toda norma o acto de autoridad, porque debe tomarse en cuenta cuando sea necesario la restitución o restablecimiento de derechos fundamentales o en este caso determinado el territorio nacional y la forma de gobierno.

"Artículo 316. ... La Sala de lo Constitucional tendrá las atribuciones siguientes: 1. ... 2. ... las sentencias en que se declare la inconstitucionalidad de una norma serán de ejecución inmediata y tendrán efectos generales, y por tanto **derogarán** la norma inconstitucional, debiendo comunicarse al Congreso Nacional, quien lo hará publicar en el Diario Oficial la Gaceta.

Por otra parte, el efecto derogatorio de la declaratoria de inconstitucionalidad, o sea con efectos hacia futuro, se encuentra fundado como antes se mencionó, en el principio de retroactividad, presente en los artículos 96 constitucional, 9 de la Convención americana sobre derechos humanos, numeral 2 del artículo 15 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos y 96 de la Ley sobre justicia constitucional.

Sin embargo, debe tomarse también en cuenta que la aplicación del efecto retroactivo o *ex tunc*, no sólo es posible o autorizado en materia penal a favor del procesado o condenado; sino que también debe aplicarse cuando mediante la garantía de amparo se ordena que para restablecer o restituir un derecho fundamental se retrotraigan las actuaciones dejando sin valor y efecto un acto de autoridad, sea administrativo, judicial o de cualquier índole.

De lo anterior, se puede colegir que el restablecimiento o restitución de derechos fundamentales, requiere la aplicación con efecto retroactivo para que la decisión sea efectiva y eficaz. Pues, precisamente en el presente caso, nos encontramos ante la necesidad de restablecer o restituir un derecho fundamental para todo Estado, la disposición soberana de su territorio como también el ejercicio soberano de imponer sobre dicho territorio la forma de gobierno dispuesta por el Pueblo hondureño como poder constituyente.

Tanto el territorio como la forma de gobierno son junto con la población, elementos primigenios de nuestro Estado.

Al respecto, el doctor Allan Brewer-Carías en sus comentarios a la Ley sobre justicia constitucional²⁴, explica que el efecto *ex tunc* o *pro pretaerito*, es propio de sistemas de control difuso cuando declaran inconstitucionalidades *inter partes*, o sea que no son *erga omnes*. Señala que en estos casos

²⁴ Cfr. BREWER-CARÍAS, Allan R. "Comentarios a la Ley sobre justicia constitucional, Ley sobre justicia constitucional, decreto No. 244-2003 y Ley de amparo, decreto No. 9 (1936)". Editorial OIM, edición 2023, págs. 9 y 10.

la decisión causa nulidad y es retroactiva, considerándose que la norma no ha existido y nunca ha tenido validez. Por el contrario, señala que, en los sistemas de control concentrado, aunque la decisión de inconstitucionalidad opere *erga omnes*, en principio el efecto será la anulabilidad de la norma, o sea *ex nunc* o *pro futuro*, surtiendo efectos en tanto estuvo en vigencia.

Sin embargo, el doctor Allan Brewer-Carías reconoce que esta distinción entre efectos *ex tunc* y *ex nunc* no es absoluta con respecto a cada sistema. Por ejemplo, explica que, aunque se declare la inconstitucionalidad en un asunto *inter partes*, ya ningún tribunal podrá aplicar dicha norma.²⁵

El autor antes citado, señala que Honduras después de la reforma constitucional mediante el decreto legislativo 262-2000 dispuso un sistema mixto o integral (difuso y concentrado), por cuanto en el artículo 185 constitucional se manda a que la inconstitucionalidad sea declarada por la Corte Suprema de Justicia (sistema concentrado), pero también en el artículo 320 constitucional adopta el sistema difuso cuando dispone que en caso de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, deberá aplicarse la primera.

El sistema de control constitucional hondureño dispuso únicamente de manera expresa, el efecto derogatorio de la declaración de inconstitucionalidad, porque el Soberano como poder constituyente, porque era suficiente disponer en el artículo 374 constitucional, temas intangibles o péticos para proteger a nuestro país Honduras, como Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente y con una forma de gobierno ejercido por tres poderes complementarios, independientes y sin relaciones de subordinación.

Era además suficiente para el Soberano advertir en el párrafo final del artículo 2 constitucional que la suplantación de la soberanía popular se tipifica como delito de traición a la patria y que dicha responsabilidad es imprescriptible y que la acción para su deducción es de carácter oficioso o a petición de parte.

²⁵ Esto ocurre en el caso de los EEUU, basta que un tribunal estatal declare en un caso concreto la inconstitucionalidad, para que a partir de entonces dicha norma deje de ser aplicada.

En esa misma línea, el Constituyente originario estimó suficiente el efecto derogatorio, porque era impensable que una autoridad constituida se atreviera a conculcar el artículo 19 constitucional que dispone que quien atente contra el territorio patrio, celebrando o ratificando tratados, u otorgando concesiones que lesionen la integridad territorial, la soberanía e independencia de la república, sería juzgado por traición a la patria, advirtiendo una vez que dicha responsabilidad es imprescriptible.

Aunque, también debe reconocerse que el Constituyente no impuso como único efecto el derogatorio, sino que también impuso efectos de nulidad, cuando de manera expresa en el artículo 3 constitucional estableció con claridad meridiana, que nadie debe obediencia a quienes (autoridades, en este caso diputados) usen procedimientos que quebranten o desconozcan lo que la Constitución y las leyes establecen y que los actos verificados por tales autoridades **son nulos**, todo lo cual va en íntima correspondencia con el capítulo XIII sobre la responsabilidad del Estado y sus servidores, contenido en el título V, artículos del 321 al 327 de la Constitución de la República.

Entonces, planteadas tantas advertencias y prohibiciones, parecía imposible que alguien cometería traición a la patria; asimismo que lo hiciera bajo amenaza expresa de que la inviolabilidad de la Constitución tendría de todas maneras como causa inminente y obligada, el actuar decidido de cualquier ciudadano hondureño, investido o no de autoridad, para cumplir el deber de mantener y restablecer la efectiva vigencia de los artículos irreformables, intangibles o pétreos, dispuestos por nuestra Constitución.

A pesar de que con todas las previsiones era imposible que ocurriera algo como lo acontecido, el Constituyente originario sabiamente se reservó en la Constitución, la potestad de imponer su carácter inviolable en ciertas materias, y dispuso el deber de restablecerlas, para así mantener el orden constitucional en plena vigencia.

Es precisamente la orden de restablecimiento dispuesto en el artículo 375 constitucional, el fundamento para declarar nulo

todo lo actuado en contravención a lo que dispone el artículo 374 también constitucional.

Sumado a lo anterior, la Corte Suprema de Justicia es el intérprete último y definitivo de las leyes por medio del recurso de casación y de la Constitución de la República mediante las garantías dispuestas para la defensa de los derechos humanos por medio del amparo, del habeas corpus y del habeas data; así como la defensa del Estado, la sociedad y la Constitución misma, por medio de la garantía de inconstitucionalidad.

No hay que olvidar que el derecho no se agota en la literalidad de las normas, sino que siempre la realidad, presenta más complejidad que todas las previsiones y supuestos imaginados por el legislador, quien al momento de crear las normas tiene la pretensión de resolver a futuro todas las situaciones posibles, y para este caso en particular, dispuso el artículo 375 constitucional con efectos restablecedores o restitutivos, es decir *ex tunc*.

Por supuesto que, la poderosa prerrogativa de ser el intérprete último y definitivo antes mencionada tiene límites, estos son por una parte el hecho de que no puede ejercer esta potestad si no es en referencia concreta a un caso en particular, que, aunque los efectos sean *erga omnes* en aquellos casos que declare una inconstitucionalidad, es siempre dentro de los límites que ofrece un caso particular puesto bajo su conocimiento; asimismo, el otro límite es que siempre, toda interpretación debe estar en razón de conservar el orden constitucional (interpretación teleológica y de carácter integrador), y en este sentido puede extender el texto de la norma, al sentido y alcance no expresado en forma literal, pero que va implícita en la voluntad del legislador (*mens legislatoris*); y más en este caso, la voluntad del Soberano como constituyente originario.

6.2.2. El problema de la aplicación a ultranza del efecto *ex nunc* o derogatorio, necesidad de ponderar según casos concretos. Defensa del territorio nacional y de la forma de gobierno haciendo valer el artículo 375 constitucional.

Antes de analizar lo que corresponde a este tema, cabe advertir que, por seguir a ultranza la literalidad de las disposiciones de la Constitución, es decir, declarar inconstitucionalidad sin más efecto que el derogatorio, Honduras enfrenta varias denuncias ante la Comisión interamericana de derechos humanos o CIDH, en virtud de que la Sala de lo Constitucional, en fecha trece de marzo de 2003, dictó las sentencias **RI-1665-2001** y **RI-2424-2001** mediante las cuales declaró con efectos *ex nunc* la inconstitucionalidad del decreto legislativo No. 58-2001.²⁶

Lo anterior se menciona para ilustrar sobre la necesidad de que este alto tribunal de justicia, pondere en cada caso los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad y decida con puntualidad o en cada caso que conoce, sobre los efectos sean *ex nunc* o *ex tunc*, de manera que se preserve el orden jurídico nacional, pero con respeto a los derechos fundamentales de personas naturales y jurídicas.

Siguiendo la línea de estas ideas, la Corte Suprema de Justicia establece que, en el presente caso, no basta la derogación de normas, sino que debe declararse su nulidad retroactiva por cuanto tienen que ver con la integridad del territorio nacional.

El mandato de indisponibilidad absoluta del territorio nacional, previsto en el artículo 374 lo demanda, y el artículo 13 constitucional lo complementa al señalar de forma expresa que el dominio que Honduras ejerce como Estado sobre su territorio (normado en el capítulo II del título I de la Constitución) tiene **carácter inalienable e imprescriptible.**

Entonces: ¿Qué sucede si la declaratoria de inconstitucionalidad en materia de territorio sólo se declara con efecto derogatorio o *ex nunc*, es decir con carácter no retroactivo, o nada más hacia futuro? Ocurriría que leyes o actos de autoridad que comprometan el derecho de dominio, inalienable e imprescriptible del Estado quedarían firmes y sin posibilidad de ser restituidos (o en términos del artículo 185 de nuestra

²⁶ Cfr. CIDH. INFORME No. 76/14. Petición 639-06. Informe de admisibilidad caso Marcelo Ramón Aguilera Aguilar contra Honduras, 15 de agosto de 2014. Véase también, CIDH, Informe No. 57/14. Petición 775-03 caso Juan González y otros contra Honduras, 21 de julio de 2014.

carta fundamental, *mantenidos o restablecidos*) al orden constitucional dispuesto por nuestro país. Siendo esto un terrible absurdo desde la perspectiva de la imprescriptibilidad, inalienabilidad e intangibilidad del territorio y la irreformabilidad²⁷ de nuestro sistema constitucional de gobierno.

¿Qué ocurre con el *imperium* del artículo 375 constitucional en relación con el 374 también de la Constitución? ¿Es acaso simbólico?

¿Podrá decirse que el territorio nacional es inviolable si se respeta a ultranza y sin reflexión alguna, el carácter derogatorio (*ex nunc*) de la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto legislativo que mancilla el derecho de soberanía que Honduras tiene sobre su suelo sagrado, únicamente porque autoridades temporales mediante equivocados o dolosos actos, como los ahora juzgados, debilitan, cercenan o comprometen partes de su territorio?

¿Qué sucede con el deber o principio de *equidad intergeneracional* que se tiene con relación al futuro de nuestra gente, según concepto introducido por la Sala de lo Constitucional en la sentencia **RI-172-2006** de fecha cuatro de octubre de dos mil seis, referido concretamente al deber de velar por los intereses de las futuras generaciones?

Definitivamente la respuesta a cada pregunta conmina u obliga a establecer que no puede declararse la inconstitucionalidad con sólo el efecto derogatorio o pro futuro, sino que la Corte Suprema de Justicia deviene en la obligación de interpretar el espíritu con el que nuestro Constituyente declaró el carácter inviolable, perpetuo e imprescriptible de nuestro territorio.

Para ello es imprescindible que este alto tribunal de justicia tome y dé vida a lo dispuesto en el artículo 375 constitucional, norma que de manera imperativa demanda la vigencia y cumplimiento irrestricto de la Constitución, cuyo cumplimiento no cede ni pierde vigencia por acto de fuerza²⁸ o

²⁷ La imprescriptibilidad, intangibilidad e irrevocabilidad son términos absolutos, por lo que cualquier reducción o limitación supone su violación.

²⁸ La fuerza no sólo implica violencia o intimidación. En este caso particular, las autoridades involucradas en la creación de las ZEDES han forzado la voluntad del Soberano, mediante el ejercicio *ultra vires* de sus funciones.

cuando fuere supuestamente derogada o modificada por cualquier otro medio y procedimiento distintos del que ella misma dispone.

Siendo un artículo irreformable o pétreo, el que se ha comprometido con los actos legislativos de reforma constitucional y promulgación de leyes, no puede aceptarse por ningún punto que existen dichos actos, sino que deben ser considerados "supuestos", como bien dice el artículo 375 de la Constitución.

Se debe partir de la idea que, el objeto de decisión legislativa del Congreso Nacional y de negociación por parte de las autoridades involucradas, en este caso son el territorio y la forma de gobierno, dos objetos totalmente indisponibles para cualquier legislación o negociación, debido a que existe una **prohibición absoluta**, que hace **nulo de pleno derecho** todo acto, ley o contrato; esto por cuanto el objeto (territorio y forma de gobierno) es ilícito (prohibido) por disposición expresa del artículo 374 constitucional.²⁹

De igual manera, la inconstitucionalidad aludida procede en relación con la pretendida e inexistente reforma a la forma de gobierno, tema irreformable de acuerdo con el artículo 374 constitucional.

De acuerdo con la reforma constitucional aprobada por los diputados para dar vida a las ZEDEs, el territorio bajo el dominio de dichas zonas, podía ser gobernado por un sistema y por autoridades distintas a las constituidas en el país. Es decir, las ZEDEs tendrían un régimen de autogobierno y autogestión que le volvieran territorios autónomos.

Por lo que nuevamente se afirma, el efecto *ex nunc* queda corto y no satisface la necesidad de restituir el imperio de la Constitución, puesto que no es posible que en nuestro territorio patrio, existan o se le dé validez a gobiernos exógenos o fuera del imperio del Soberano, por lo que está sobradamente legitimada

²⁹ Haciendo un paralelo con la nulidad absoluta reglada en el Código civil, se verá que la nulidad absoluta procede **1.** cuando falta alguna de las condiciones esenciales para su formación o para su existencia (en este caso lo que falta es legitimidad constitucional). **2.** Cuando falta algún requisito o formalidad que la ley exige para el valor de ciertos actos o contratos (en el caso del acto legislativo la licitud del objeto, en este caso es ilícito porque existe prohibición constitucional), en consideración a la naturaleza del acto o contrato y no a la calidad o Estado de la persona que en ellos interviene. **3.** cuando se ejecutan o celebran por personas absolutamente incapaces (en este caso los legisladores carecen de facultad absoluta con relación a temas protegidos por artículos pétreos). La nulidad absoluta puede alegarse por todo el que tenga interés en ella, y debe, cuando conste de autos, declararse de oficio, aunque las partes no la aleguen; y no puede subsanarse por la confirmación o ratificación de las partes.

la retroactividad de la declaratoria de inconstitucionalidad. Señalar lo contrario, sería poner en riesgo y contravenir lo que disponen los artículos 373, 374 y 375 de la Constitución de la República.

6.2.3. Los efectos perniciosos de declarar la inconstitucionalidad con efectos derogatorios o *ex nunc*.

Por otra parte, siempre en relación con el territorio y la forma de gobierno, cabe preguntar lo siguiente: Una vez cedido o comprometido el suelo hondureño mediante actos legislativos espurios y contrarios a la Constitución, cómo se puede recobrar el control soberano de ese territorio, si se mantiene la validez de los actos consumados o los derechos adquiridos³⁰ (no cualquier derecho dominical, sino derechos atentatorios a la soberanía nacional).

Primero y para que quede expresamente dispuesto, con relación a las zonas de empleo y desarrollo económico se descarta totalmente el reclamo de *derechos adquiridos*, porque ninguna sociedad mercantil, ni empresa, alcanzó el *status* de ZEDE, puesto que ninguna de las actuales personas jurídicas que pretendieron acogerse a dicho régimen cumplieron con todos los requerimientos exigidos por la normativa creada al efecto.

El jurista hondureño doctor Joaquín Mejía Rivera, en una publicación académica³¹ explica que para la constitución de una ZEDE es requisito insoslayable de acuerdo con el artículo 329 reformado, la aprobación de dicha zona por el honorable Congreso Nacional, mediante votación calificada y con la previa participación ciudadana en un plebiscito aprobatorio, con un resultado de las dos terceras partes de la población de acuerdo con el artículo 5 constitucional.³² Dicho jurista destaca el

³⁰ Los derechos adquiridos suponen que, durante la vigencia de la primera ley, se alcanzan todos los efectos previstos, quedando constituido el derecho. Por ejemplo, en el caso de marras, una Zede es declarada después de cumplir con todos los trámites y requisitos exigidos, de manera que la derogación o reforma posterior no le puede afectar. Cuando se habla de derechos adquiridos debe descartarse por tales, la adquisición de una facultad o de una expectativa de derecho. Es decir, debe perfeccionarse o consumarse el hecho o acto que constituye el derecho en sí.

³¹ MEJÍA RIVERA, Joaquín A. "Apuntes para la reflexión sobre las reclamaciones internacionales derivadas de la derogación de las ZEDE". Revista Envío-Honduras. Año 21. No. 73. ERIC-SJ. Tegucigalpa, Honduras. Abril de 2023, pp. 22-29.

³² El plebiscito no será necesario, según dispone el artículo 329 reformado de la Constitución, si la ZEDE se pretende en un lugar con baja densidad poblacional, declarado así por el Instituto Nacional de Estadística INE, indicando además que se considera baja tasa poblacionales cuando el número de habitantes permanentes por kilómetro cuadrado sea inferior al promedio para zonas rurales, calculado por el INE.

carácter exclusivo o indelegable que tiene el Congreso Nacional para aprobar una ZEDE.

Hasta la fecha no existe publicación en La Gaceta que disponga la aprobación, constitución o creación de una ZEDE,³³ en virtud de lo cual se descarta la existencia de derechos adquiridos originados en la normatividad que se analiza, y que se considera inconstitucional por violentar artículos irreformables o pétreos.

Si bien es cierto, en el presente caso las normas que deben ser declaradas inconstitucionales, no han generado derechos adquiridos, es importante que este alto tribunal de justicia sienta un precedente a futuro y declare la nulidad y no la derogación de dichas normas. Mal precedente sería, que ante una contravención formal a la inviolabilidad territorial se declaren efectos derogatorios. De raíz debe quedar como *stare decisis* de este alto tribunal, el señalamiento expreso y claro de que conforme al artículo 375 constitucional no nacieron ni nacerán nunca efectos que pongan en peligro la forma de gobierno y el suelo de la nación.

Ahora bien, resulta importante para esta alta corte, reconocer que la teoría relacionada con los derechos adquiridos, si bien es mayoritaria no es la única, sino que existen otras diferentes.

Existe quien para conceptualizar el derecho adquirido hace la distinción entre facultad legal y ejercicio, señalando que una facultad legal no ejercitada se debe considerar una simple expectativa, la cual sólo se convierte en derecho mediante el ejercicio; en ese sentido, el ejercicio de la facultad legal, es suficiente para que se materialice o constituya el derecho.

Trasladada dicha teoría al caso que nos ocupa, quienes acudieron al llamado de constituir Zedes podrían reclamar el ejercicio de una facultad que tenían, considerando que tienen el derecho de continuar hasta consumarlo.

³³ Razón por la que además, o sea en adición, ninguna sociedad o empresa podía comportarse como ZEDE, de tal suerte que los compromisos asumidos mediante simulación de ostentar este carácter con terceros de buena fe, deben ser asumidos totalmente por la misma empresa o sociedad mercantil.

Esta teoría se rechaza, no obstante existe y debe tomarse en cuenta, debiéndose evitar cualquier cercenamiento a nuestro territorio y cambio a su forma de gobierno.³⁴

Por otra parte, la tesis de Paul Roubier distingue entre la teoría del efecto retroactivo y el efecto inmediato.³⁵ Dicho autor entiende el efecto retroactivo de una norma cuando se aplica a: **i)** hechos consumados bajo el imperio de una ley anterior; y **ii)** a situaciones jurídicas en curso, en lo relacionado con los efectos realizados antes de la iniciación de la vigencia de la nueva ley.

Explica dicho autor que ocurrido un hecho estando en vigor una ley, y luego entra en vigencia una nueva ley, produciéndose durante la vigencia de esta última las consecuencias de aquel hecho, no existe aplicación retroactiva sino inmediata. Por supuesto, sentencia dicho autor, los hechos que ocurran a futuro o sea bajo la vigencia de la segunda ley deben regirse por ésta. O sea, el planteamiento de Roubier, es lo que se conoce como ultraactividad de la ley, que ocurre cuando los efectos o consecuencias de una ley anterior, se producen estando bajo la vigencia de una ley posterior.

Nuevamente, el jurista hondureño Joaquín Mejía Rivera, en un documento denominado "La ultraactividad y los 'injertos constitucionales' a la luz de la nueva sentencia de la Sala de lo Constitucional sobre las ZEDE.", se pregunta, ¿puede existir una norma jurídica derogada?; es decir, ¿tiene una norma derogada efectos de ultraactividad o sea puede ser aplicada a determinados supuestos?

El doctor Mejía Rivera, contesta lo anterior señalando que, aunque hasta ese momento continúan vigentes las reformas operadas a los artículos 294, 303 y 329 constitucionales, el hecho de haberse derogado las leyes secundarias que las desarrollaban, hace que las normas constitucionales no tengan eficacia ni operatividad, en virtud de que, al ser disposiciones institutivas u organizativas, dependen del ulterior desarrollo legislativo.

³⁴ Tesis de Baudry-Lacantinerie y Bouques Fourcade. Cit. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. trigésima octava edición. México, 1986. Pág. 390.

³⁵ *Ídem*. Pág. 392.

Ahora bien, el doctor Joaquín Mejía Rivera advierte que la figura de las ZEDEs a la fecha existe, sigue vigente y pertenece a nuestro sistema jurídico, por lo que es objeto de control de constitucionalidad, tal como lo determinó el voto mayoritario de la Sala de lo Constitucional. Así mismo el doctor Joaquín Mejía, resalta que de acuerdo con el artículo 45 de la derogada Ley orgánica de las ZEDEs se mantiene en vigencia dicha normativa durante el plazo señalado en la cláusula o contrato de estabilidad jurídica formado con personas naturales o jurídicas que residan o inviertan en las ZEDEs³⁶; y que el período de transición no podrá ser menor a diez años, manteniéndose durante ese tiempo, en vigencia los derechos de los habitantes e inversionistas de las ZEDEs.

En virtud de lo cual, no cabe duda que la Corte Suprema de Justicia enfrenta en esta sentencia un caso de *ultractividad normativa* que debe ser resuelto, y que la única forma efectiva y eficazmente correcta para hacerlo, es declarando la inconstitucionalidad bajo el efecto *ex tunc* de las reformas constitucionales vigentes y las normativas legales derogadas por el Congreso Nacional.

6.2.4. Fundamentos para estimar la inconstitucionalidad de la normativa referida a la creación de las ZEDEs.

Es de conocimiento general que el Pueblo hondureño instituido como poder originario o constituyente, al momento de promulgar la Constitución de 1982, actualmente en vigor, y crear los tres poderes constituidos (judicial, ejecutivo y legislativo) concedió a este último, por medio de su órgano institucional el Congreso Nacional las prerrogativas *inter alia* de **a)** reforma constitucional; y, **b)** crear, interpretar, reformar y derogar las leyes de la República.

Sin embargo, el Poder Legislativo, como poder constituido que es, se encuentra limitado por el Poder Constituyente, en todo

³⁶ Al respecto, el artículo 329 reformado por el decreto a declarar inconstitucional, dispone que: "Para la creación y funcionamiento de estas zonas, el Congreso Nacional debe aprobar una ley orgánica, la que sólo puede ser modificada, reformada, interpretada o derogada por dos tercios favorables de los miembros del Congreso Nacional, es necesaria además la celebración de un referéndum o plebiscito cuando su población supere los cien mil habitantes."

lo referente al contenido del ya citado y transcrito artículo 374 constitucional; el cual, sustrae de su dominio todo lo referente a: **a)** el procedimiento de reforma constitucional (art. 373); **b)** el contenido del mismo artículo 374; **c)** los artículos constitucionales que se refieren a: **c1)** la forma de gobierno; **c2)** el territorio nacional; **c3)** el período presidencial; **c4)** la reelección a presidente de la República; **c5)** la reelección presidencial del ciudadano que haya desempeñado dicho cargo bajo cualquier título; **c6)** la prohibición a postularse a la presidencia de la República por el período subsiguiente.

De tal manera que, en este caso en concreto, las reformas que el legislador derivado promulgó con relación a normas constitucionales, y que, por lo expuesto se subsumen en los temas prohibidos por el Constituyente originario, son nulos de origen (ex tunc); y, por ende, es un hecho de fuerza por cuanto están totalmente fuera del mundo del Derecho.

Se aclara que no todos los casos de inconstitucionalidad declarados por razón de conculcar artículos pétreos son bajo efectos *ex tunc*; sino que es posible en ciertos casos, declararse la inconstitucionalidad con efectos *ex nunc*,³⁷ porque todo depende del resultado de juzgar caso por caso. En relación con el asunto actualmente bajo estudio, el efecto de la inconstitucionalidad debe ser *ex tunc*, por cuanto las normas tachadas de inconstitucionalidad atentan dos elementos básicos, primigenios y fundamentales para Honduras como Estado y nación, libre, soberana e independiente.

Se aclara para completar los comentarios a lo expresado por el artículo 375 constitucional, que los hechos de fuerza, no necesariamente son violentos, algunas veces pueden darse, como

³⁷ Ejemplo de ello es la sentencia **RI-0271-2007** de fecha catorce de diciembre de dos mil siete (caso Micheletti), mediante la cual se declaró con lugar la garantía de inconstitucionalidad interpuesta por razón de forma y por vía de acción, en contra de la reforma de la parte final del numeral 1 del artículo 240 de la Constitución de la República, en consecuencia se derogó parcialmente el decreto legislativo No. 412-02 del 13 de noviembre de 2002, ratificado mediante decreto 154-03 del 23 de septiembre de 2003; y por extensión los decretos 268-02 de fecha 17 de enero de 2002, ratificado por decreto 02-02 del 25 de enero de 2002; decreto 374-02 de fecha 13 de noviembre de 2002, ratificado mediante decreto 153-03 del 22 de septiembre de 2003; específicamente la reforma establecida en el párrafo primero del artículo 240 numeral 1 constitucional en su parte final, que contiene la prohibición para que el presidente del Congreso Nacional y el presidente de la Corte Suprema de Justicia sean candidatos a la presidencia de la República, en el período constitucional siguiente al que fue elegido. En este caso se consideró violentado un artículo pétreo y la normativa declarada inconstitucional se hizo bajo efectos a futuro, de conformidad a la locución latina "*ex nunc*". 1

en el caso que nos ocupa, en la forma de actos simulados, forzados en cuanto a legalidad y legitimidad constitucional.

Es por ello que esta Corte Suprema de Justicia, reafirma que todo poder constituido, incluyendo el Congreso Nacional, debe ser garante y fiel defensor del territorio nacional, y demás valores intangibles integrados en la Constitución de manera pétrea o irreformable.

6.3. Una inconstitucionalidad ampliamente anunciada y denunciada.

Es de realzar el hecho de que la reforma constitucional de los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República y la consecuente promulgación de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), constituyen los hechos más evidentes y groseros contra Honduras y su pueblo soberano, violentando su voluntad instituida en la Constitución de la República.

Por lo que, desde un inicio, cuando se externó la intención de crear dichas zonas, se elevaron voces que se oponían, advirtiéndole que su constitución era una violación de artículos constitucionales de naturaleza irreformable, por lo que no resulta aceptable permitir amenazas al Estado hondureño con consecuencias de tipo económico, proferidas por aquellos que, a pesar del rechazo generalizado y sobre todo del fuerte y válido fundamento constitucional en contra, querrán ahora lucrarse alevosamente, aduciendo conceptos como la seguridad jurídica.

Ejemplo del repudio generalizado a la creación de ZEDES, el Consejo hondureño de la empresa privada o COHEP³⁸, elevó su voz de protesta en forma pública, a la sazón publicó en diferentes

³⁸ El Consejo hondureño de la empresa privada o COHEP es una institución sin fines de lucro fundada en 1967 con el objetivo de proporcionar las condiciones macroeconómicas, legales e institucionales más adecuadas para fomentar la creación de riqueza y el desarrollo socioeconómico de Honduras, sustentados en el sistema de libre empresa y responsabilidad social. Sus objetivos son fomentar, unificar, concretar y promover las acciones conjuntas de la iniciativa privada nacional, orientadas hacia la integración empresarial, representando los intereses generales de la libre empresa en Honduras en contribución al desarrollo integral del país. Es la organización empresarial de más alto grado de representatividad en nuestro país; aglutina 70 organizaciones representantes de todos los sectores productivos. El COHEP se autodenomina como el brazo técnico-político del sector empresarial de Honduras. Como principio filosófico, sustenta que la iniciativa privada a través de la inversión, la generación de empleo y de riqueza, es el pilar básico del desarrollo económico de nuestro país, y es importante soporte del sistema democrático. (Obtenido del portal de la institución en La Internet).

medios de comunicación el comunicado denominado: COHEP ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ZEDE EN HONDURAS con el contenido siguiente:

I. ¿Las ZEDE han sido declaradas dentro del marco de la legalidad? II. En qué consisten las reformas aprobadas por el Congreso Nacional. III. Cuestionamientos a las ZEDE. IV. Conclusiones.³⁹

En dicho comunicado fechado el dos de junio de 2021, el COHEP señala que a pesar de que la Sala de lo Constitucional declaró la constitucionalidad de las ZEDES mediante la sentencia **RI-0030-20** (que como se verá más adelante es cuestionable) concluye que las reformas constitucionales que dan nacimiento legal a las ZEDE y la Ley orgánica de las ZEDE tenían motivos de inconstitucionalidad con relación al territorio y soberanía. En ese sentido, cuestionan que aunque la Sala de lo Constitucional les haya declarado existir conforme a la Constitución son normas que carecen de legitimidad al no haber sido aprobadas mediante un amplio proceso de consulta a la población hondureña y sus distintos sectores (es decir, es materia del Soberano). Por otro lado, el decreto Legislativo aprobado por el Congreso Nacional, por medio del cual se aprueban las "normas para regular las relaciones fiscales y aduaneras entre las entidades competentes del Estado de Honduras y las ZEDES)" tiene motivos de inconstitucionalidad, violentando el principio de legalidad que es la piedra angular del Estado de Derecho y por ende el artículo 1 de la Constitución.

Con dicho comunicado el COHEP, advierte que las ZEDES carecen de legitimidad constitucional, entre otras razones por las siguientes:

"3) Las ZEDE son una imposición de un nuevo Estado dentro del Estado de Honduras, al brindar atribuciones a estas ZEDES que las diferencian del Estado hondureño, al tener un territorio diferenciado, una población que debe registrarse dentro de este territorio y un poder distinto al del Estado hondureño. 4) El establecer que las ZEDE cuentan con la consideración de extraterritorialidad fiscal y aduanera generará un déficit fiscal a las finanzas públicas y de los gobiernos locales, por lo que este es un tema que puede comprometer los acuerdos suscritos con órganos multilaterales de financiamiento con los cuales el Estado de Honduras se ha comprometido. 5) Es de nuestra consideración que la CAMP ha actuado al margen de la ley, autorizando la aprobación de la creación de las ZEDE al margen de lo establecido en la Constitución de la República y de la Ley orgánica de las ZEDE, ya que la creación de las

³⁹ Vid. <https://cohep.org/wp-content/uploads/2021/06/ANALISIS-JURIDICO-DE-LAS-ZEDE-EN-HONDURAS-FINAL.pdf> y <https://cohep.org/wp-content/uploads/2021/06/Certificacion-analisis-zede.pdf>

ZEDE indistintamente de la densidad poblacional es el Congreso Nacional de la República, lo que conlleva un riesgo a las inversiones desarrolladas en las ZEDE, de igual forma un riesgo al Estado de Honduras de enfrentar acciones legales exigiendo el pago de indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados a inversionistas nacionales y extranjeros. Por lo que concluimos que la forma como se han autorizado las ZEDE, **son inversiones de alto riesgo.** 6) Las actuaciones de los miembros de la CAMP, que han autorizado **la creación de las ZEDE, se encuentran viciadas de nulidad y penal, pudiendo concluirse que al no haber sido aprobadas las ZEDE por parte del Congreso Nacional, estamos ante un tipo penal de prevaricato administrativo y abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes y funciones de los funcionarios públicos.** 7) El desarrollo económico y social por medio de la creación de empleos, no puede sujetarse de normas que sean contrarias al Estado de Derecho, siendo principios doctrinarios del COHEP: Velar por el funcionamiento de un Estado democrático, representativo y subsidiario al servicio del hombre y no éste, al servicio del Estado; así como velar por el desarrollo de la libre iniciativa amparada en los derechos que otorga la Constitución y las leyes; La generación de riqueza que asegure la creación de empleos, ingresos y ganancias legítimas a quien asume el riesgo empresarial y al Estado, tributos para su justa y equitativa distribución a los realmente necesitados en la sociedad. 8) Finalmente concluimos que, las ZEDE como modelo de desarrollo e inversión en el país ha sido desnaturalizadas desde todo punto de vista, generando en este momento demasiados riesgos a los inversionistas y el Estado de Honduras por la falta de transparencia y forma como se han venido autorizando. De igual forma este modelo de desarrollo económico y social debe ser ampliamente consultado con los distintos sectores de la sociedad hondureña para contar con legitimidad."

De igual manera la Asociación para una sociedad más justa o ASJ⁴⁰, en fecha 7 de julio de 2021, divulgó también por los medios de prensa la comunicación denominada: "LAS ZEDES VIOLAN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y GENERAN CONDICIONES DESIGUALES DE SEGURIDAD CIUDADANA",⁴¹ en el que denuncian que las reformas constitucionales a los artículos 294, 303 y 329 y la normativa que las desarrollan para crear las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), violentan la Constitución de la República y que dicha situación permite realizar el siguiente análisis:

"1. Soberanía y forma de gobierno. "La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación. ...", así establece el primer párrafo del artículo 2 de la Constitución de la República, complementándose con el primer párrafo del artículo 4 que establece "La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes sin relaciones de

⁴⁰ La Asociación para una sociedad más justa (ASJ) es una organización gubernamental, sin fines de lucro.

⁴¹ Vid. <https://asjhonduras.com/webhn/wp-content/uploads/2021/07/Analisis-Juridico-ZEDES-ASJ.pdf> (Obtenido de La Internet).

subordinación. ..." En ese sentido, la soberanía es el dominio de un Estado sobre todo su territorio y es así que el poder constituyente únicamente estableció de forma originaria la democracia representativa en tres poderes como forma de delegación para ejercer el poder, y de conformidad con la redacción originaria del artículo 294 de la Constitución de la República, se estableció el régimen departamental y municipal como la demarcación territorial del Estado de Honduras para la descentralización del ejercicio del poder local, delimitando la autonomía de los municipios en el artículo 298 de la Constitución de la República, expresando taxativamente que las corporaciones municipales en el ejercicio de sus funciones serán independientes de los poderes del Estado pero nunca contrarias a la ley y respondiendo ante los tribunales de justicia por los abusos que cometieren, concretando su autonomía funcional administrativa y financiera, pero reafirmando que el Estado es uno sólo y que la labor de los poderes del Estado son independientes, pero ejerciendo su actuación en los municipios que forman parte del Estado de Honduras; Ante tal circunstancias, el constituyente no estableció ninguna otra forma originaria de descentralización funcional y administrativa del poder en el territorio hondureño y por consiguiente el establecimiento de tribunales con competencia exclusiva en estas zonas es totalmente improcedente, razón por la cual la reforma constitucional a los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República violentan los postulados correspondientes a la soberanía y a la forma de gobierno.

2. Principio de igualdad. El artículo 60 de la Constitución de la República establece: "Todos los hombres nacen libres e iguales en derechos. En Honduras no hay clases privilegiadas. Todos los hondureños son iguales ante la ley. Se declarará punible toda discriminación por motivo de sexo, raza, clase y cualquier otra lesiva a la dignidad humana. La ley establecerá los delitos y sanciones para el infractor de este precepto." La igualdad en el trato a las personas, es el principio fundamental del Derecho, que va íntimamente ligado al principio de justicia. En los beneficios sociales, económicos, jurídicos, educativos, sanitarios, laborales y culturales entre otros, no pueden constituirse en privilegios o monopolios que creen ventajas para unos en detrimentos de otros. Las reformas constitucionales a los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República violan este postulado ya que, genera un régimen desigual con aplicación de una justicia diferente y un régimen administrativo diferente que incluso llega a general libertad de locomoción al resto de los habitantes de la República de Honduras.

3. Principio del debido proceso. El artículo 90 párrafo primero de la Constitución de la República establece que "Nadie puede ser juzgado sino por juez o tribunal competente con las formalidades, derechos y garantías que la ley establece. ...", este precepto constitucional se refiere al conjunto de formalidades esenciales que deben observarse en cualquier procedimiento legal, para asegurar o defender los derechos y libertades de toda persona; se le conoce también como "derecho al debido proceso legal". Los artículos 14, 15 y 18 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) establecen que los tribunales serán autónomos e independientes con competencia exclusiva en todas las instancias sobre las materias que no estén sujetas a arbitraje obligatorio y operarán bajo la tradición de derecho común o anglosajón (common law), u otras de conformidad al artículo 329 de la Constitución de la República y haciendo referencia que los órganos jurisdiccionales de las ZEDE deben fallar en equidad o en derecho según se defina al crearlos y que los juicios en

materia penal podrán decidirse por jurados. Asimismo, que los fallos en un caso particular crearan precedente de observancia obligatoria de carácter general y los fallos de naciones extranjeras pueden citarse como precedentes. Lo anterior contraviene lo establecido en el principio del Debido Proceso Legal pues en los tribunales no son autónomos dependen del Poder Judicial, por principio constitucional dependemos de una tradición del derecho continental europeo de origen romano-germánico (derecho escrito, es decir debemos promulgar la ley para hacerla obligatoria) contrario al derecho anglosajón y menos aún poder fallar en base a equidad por medio de jurado por la misma tradición de nuestro sistema en la jurisdicción ordinaria que únicamente permite sentencias fundamentadas en derecho no en equidad, razón por la cual se violenta el principio del debido proceso y por último el arbitraje no puede bajo ninguna medida imponerse o ser obligatorio, siempre ha sido de conformidad se establece en la Ley de conciliación y arbitraje, voluntario, es decir pactado por las partes, porque el arbitraje y sus costos debe ser pagado por ambas partes y en consecuencia debe ser pactado por convenio o clausula arbitral pero nunca invertir los principios y declararlo obligatorio, principio que contraviene la gratuidad constitucional de la justicia y lo estipulado en el artículo 110 constitucional referente a la facultad discrecional que tienen las personas naturales de terminar sus asuntos civiles por transacción o arbitramento. **4. Independencia del Poder Judicial.** El artículo 303 constitucional establece en la primera parte de su párrafo primero "La potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte gratuitamente en nombre del Estado, por magistrados y jueces independientes, únicamente sometidos a la constitución y a las leyes..." y de conformidad al artículo 313 de la Constitución de la República, la Corte Suprema de Justicia tiene la potestad de dirigir al Poder Judicial en la potestad de impartir justicia. Estas atribuciones manifiestan de forma expresa la autonomía e independencia de la Corte Suprema de Justicia en la conducción del Poder Judicial y en la selección de sus jueces y magistrados. Es por ello que ésta independencia se ve violentada con las reformas al artículo 329 de la Constitución de la República, ya que se establece en su último párrafo que "... Los jueces de las zonas sujetas a jurisdicción especial serán propuestos por las zonas especiales ante el Consejo de la Judicatura quien lo nombrará previo concurso de un listado propuesto de una comisión especial integrada en la forma que señale la Ley Orgánica de estos regímenes..." es una clara intromisión en un poder del Estado y esta intromisión se ve reflejado en el artículo 14 y 14 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) y para concluir esa violación, este ordenamiento orgánico en su artículo 16 establece que las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) contarán con un Tribunal de protección de derechos individuales, el cual amparará a las personas que se encuentren en una ZEDE contra las violaciones de derechos fundamentales y su integración será por cuantas personas decida el Comité para la adopción de mejores prácticas, desconociendo al Poder Judicial en la creación de este tribunal y en clara violación a lo que establece la Ley sobre justicia constitucional en materia de instancias para la protección de derechos constitucionales. **5. Autonomía del Ministerio Público.** El artículo 232 de la Constitución de la República establece en la parte conducente de su primer párrafo que "El Ministerio Público es el organismo profesional especializado, responsable de la representación, defensa y protección de los intereses de la sociedad, independiente funcionalmente de los poderes del

Estado y libre de toda injerencia político sectorio. ... Corresponde al Ministerio Público el ejercicio oficioso de la acción penal pública. ...". Este precepto se refiere al rango constitucional del Ministerio Público en cuanto a la potestad de representar los intereses generales de toda la sociedad hondureña sin excepción en cuanto al ejercicio oficioso de la acción penal pública. Situación que lesiona esas potestades del Ministerio Público al expresar el artículo 22 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) que las ZEDE deben como un imperativo, establecer sus propios órganos de investigación del delito, inteligencia y persecución penal. **6. Principio de unidad de actuación de la Policía Nacional en todo el territorio.** La Policía Nacional es una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito, la cual se regirá por legislación especial. Es parte de lo que establece el artículo 293 de la Constitución de la República, donde deja ver claramente que es la institución del Estado destinada a cumplir sus fines en todo el territorio nacional sin excepción, que establece su radio de acción en una legislación especial y el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y de la Policía Nacional, establece entre las atribuciones del cuerpo policial entre otras "... 2. Salvaguardar la vida, bienes, derechos y libertades de las personas dentro del territorio nacional; 3. Mantener y promover el orden público interno; ... La función policial sólo puede ser desempeñada por miembros activos de la Policía Nacional de Honduras.". Por consiguiente, tanto lo que establece el texto constitucional como la norma secundaria entra en clara controversia con lo establecido en el artículo 22 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) al afirmar que las ZEDE "... deben establecer sus propios órganos de seguridad interna con competencia exclusiva en la zona, incluyendo su propia policía, órganos de investigación del delito, inteligencia, persecución penal y sistema penitenciario; así como la vinculación con la estrategia de seguridad del país.", situación que hace imposible que ésta norma pueda coexistir al estar en clara controversia con lo establecido en la Constitución de la República y la Ley orgánica de la Secretaría de Estado en el despacho de Seguridad y de la Policía Nacional. **7. Violación al principio de jerarquía de las normas jurídicas.** De conformidad a este principio fundamental en todo estado constitucional de derecho, lo esencial de la jerarquía normativa consiste en hacer depender la validez de unas normas jurídicas de otras normas jurídicas, de modo que una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquélla, de manera que la norma inferior debe acatar la superior. La idea de jerarquía normativa está presente en el pensamiento jurídico de Hans Kelsen (1881-1973) para quién también el elemento decisivo que determina la existencia del Derecho es su validez. Para Kelsen el ordenamiento jurídico se organiza como una pirámide escalonada donde cada rango normativo ocupa un escalón, de modo que la norma del escalón siguiente fundamenta la validez, la existencia, de la del escalón anterior. En esta jerarquía normativa kelseniana la cúspide de la pirámide la ocupa la Constitución; tras ésta en un segundo escalón están las normas generales, en las que Kelsen incluye las leyes; en un tercer escalón se ubican los reglamentos; y así sucesivamente en orden descendente. Pues bien, este orden doctrinario lo acoge nuestra constitución en todo su articulado y otras leyes de carácter general como el Código civil y la Ley general de la Administración Pública

específicamente lo establecido en su artículo 7. La superioridad de la Constitución sobre cualquier otra norma jurídica prevalece y se basa en un criterio material, pues la misma contiene los principios fundamentales de la convivencia (superlegalidad material) y por ello está dotada de mecanismos formales de defensa (superlegalidad formal). Establece una superioridad de la norma escrita sobre la costumbre y los principios generales de Derecho, sin perjuicio del carácter informador del ordenamiento jurídico de estos últimos. Este orden lógico se quebranta con lo establecido en los artículos 8 y 41 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) al afirmar que la jerarquía normativa en esas zonas es totalmente contraria a lo que establece la Constitución de la República y las leyes de carácter general, desaplicando la Constitución de la República en esas zonas y los tratados internacionales suscritos por Honduras al afirmar "...en lo que les sea aplicable;", es decir que en éstas áreas se invierte la jerarquía normativa, pues va de lo particular a lo general en lo que les sea aplicable, dando prioridad a las leyes que rigen en las ZEDE sobre la Constitución o leyes de carácter general, contrario a la doctrina Kelseniana que inspira nuestra constitución. Situación que violenta tajantemente la Constitución de la República. **8. Violación al principio de la libre autodeterminación de los pueblos y a la no intervención.** El Convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio. El Convenio también garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Lo establecido en este convenio colisiona de forma expresa por lo establecido en la reforma al artículo 329 de la Constitución de la República al establecer que no será necesario el plebiscito aprobatorio para la creación de zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) en zonas con baja densidad poblacional. Asimismo, colisiona con lo establecido en el artículo 25 y 26 de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) al hacer referencia a que las ZEDE administrarán en nombre del Estado de Honduras la propiedad del suelo, cediendo atribuciones que por ley ostentaban otras instituciones estatales fomentando el derecho a la expropiación fuera de los parámetros constitucionales, en detrimento del derecho constitucional a la propiedad privada. Por estas razones claramente se violenta el convenio 169 de la OIT en la reforma constitucional realizada al artículo 329 y los artículos 25 y 26 de Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE). **9. Reforma a artículos irreformables o pétreos.** Al reformarse los artículos 294, 303 y 329 de la constitución de la República, se violentaron normas constitucionales referentes a la división del territorio nacional y a la forma de gobierno que establece el artículo 374 de la Constitución de la República que no podrán reformarse en ningún caso. El Congreso Nacional como poder derivado del Poder Constituyente, tiene la atribución de reformar la Constitución, pero de conformidad a lo que establece el artículo 373 de la Constitución de la República, pero con la limitante del referido artículo 374 antes citado. **10.**

Armonía de normas constitucionales. Como ya han establecido innumerables estudiosos del derecho constitucional, una norma de la constitución no debe ser interpretada de forma aislada; la constitución constituye una unidad. Las normas constitucionales no pueden estar en una relación de tensión recíproca, deben necesariamente ser armonizadas o puestas en concordancia la una con la otra, de tal modo que no puede haber reformas constitucionales que no guarden armonía con lo establecido por el poder constituyente originario en relación con los artículos 373 y 374 de la Constitución de la República. **11. Derogatoria de las reformas constitucionales y la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE).** Debe de proceder el Congreso Nacional a la derogatoria inmediata de las reformas constitucionales realizadas a los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la Republica, así como la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) por las razones expuestas en el presente análisis jurídico. Asimismo debe de procederse estructurar mecanismos adecuados de generación de empleo y desarrollo en busca de simplificación administrativa adecuada para fomentar un apropiado clima de negocios y estímulo a la inversión donde todos alcancemos mejores niveles de convivencia y seguridad ciudadana, fortaleciendo los mecanismos de lucha contra la corrupción e impunidad que lesionan el Estado de Derecho y fomentar practicas transparentes que garanticen la rendición de cuentas permanentes de todos los empleados y funcionarios del Estado."

Se suma a estas posiciones dirigidas en contra de las ZEDES el Consejo Nacional Anticorrupción o CNA, quien en junio de 2021 publicó e hizo circular por todos los medios un documento denominado: "Análisis sobre aspectos jurídicos y económicos en torno a las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)."⁴²

⁴² Vid. <https://www.cna.hn/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Los-pecados-capitales-de-las-ZEDE.pdf> (Obtenido en La Internet). Dicho documento consta de 90 páginas e hizo acopio de la siguiente bibliografía: American Psychological Association. (2020). Publication manual of the American Psychological Association (7th ed.). <https://doi.org/10.1037/0000165000/> Anónimo. (24 de enero de 2013). Honduras: aprueban ciudades modelo en el Congreso Nacional. La Prensa. <https://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/331319-98/honduras-aprueban-ciudades-modelo-en-el-congreso-nacional> Anónimo. (24 de mayo de 2021). Sectores alzan la voz contra las ZEDE en Honduras. Proceso Digital. <https://proceso.hn/sectores-alzan-la-voz-contra-las-zedes-en-honduras/> Anónimo. (3 de junio de 2021). Las ZEDE reeditan historia de concesiones bananeras en Honduras alerta sociólogo. Proceso Digital. <https://proceso.hn/las-zede-reeditan-historia-de-concesiones-bananeras-en-honduras-alerta-sociologo/> Anónimo. (14 de junio de 2021). Expresidente Lobo Sosa dice que «de la lengua» sacarán a quienes busquen protegerse en las ZEDE. Proceso Digital. <https://proceso.hn/expresidente-lobo-sosa-dice-que-de-la-lengua-sacaran-a-quienes-busquen-protegerse-en-zede/> Anónimo. (22 de junio de 2021). Las ZEDE no generarían ni 15 mil empleos en Honduras, según el Fosdeh. Proceso Digital. <https://proceso.hn/las-zedes-no-generarianni-15-mil-empleos-en-honduras-segun-el-fosdeh/> Bravo, E. (S. f.). 250 conectores textuales. Travesías filosóficas. http://www.iesseneca.net/iesseneca/IMG/pdf/Conectores_textuales.pdf Canal CNGoTv. (21 de junio de 2021). Ebal Díaz dice que peleará para que se creen ZEDE en Francisco Morazán. [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=B50tAzl7xFw> info@cna.hn www.cna.hn cnahoficial cnahonduras cnahonduras Consejo Nacional Anticorrupción 89 Los pecados capitales de las ZEDE Constitución Política de la República de Honduras, Publicada en la Gaceta No. 23,612 del 20 de enero 1982. Congreso Nacional de Honduras. (Consultado en junio de 2021). Página oficial. <http://www.congresonacional.hn/> Geglia, B. (12 de octubre de 2020). Esto es lo que aprendí sobre secretividad como extranjera investigando las ZEDE en Honduras. Contra Corriente. <https://contracorriente.red/2020/10/12/esto-es-lo-que-aprendi-sobre-secretividad-como-extranjerainvestigando-las-zede-en-honduras/> Escobedo, I. (18 de marzo de 2021). Honduras: ¿soberanía a cambio de desarrollo económico? DW. <https://www.dw.com/es/honduras-soberan%C3%ADa-a-cambio-dedesarrollo-con%C3%B3mico/a/>

El CNA en su extenso análisis denuncia la inconstitucionalidad de las ZEDES y al final resume sus hallazgos en las conclusiones siguientes:

"CONCLUSIONES. a. Pese a que la Constitución de Honduras requiere ser actualizada, para el caso de las ZEDE no operó el contenido normativo sobre la rigidez constitucional, sino que este proyecto es el resultado de un autoritarismo y totalitarismo de las personas que integran los poderes del Estado. b. La autonomía funcional y administrativa; la suplantación de funciones indelegables de los poderes del Estado; el desapego de la jurisdicción ordinaria; la implementación de un sistema de justicia extranjero –desconocido para la mayoría– que será manejado por foráneos; la manipulación de la política de transparencia, el control de órganos de policía e investigación, así como del espectro radioeléctrico; sumado a que dentro de las ZEDE, la aplicación del Código Penal vigente y las disposiciones sobre la extradición, son meramente transitorias, hasta que sus órganos de gobernanza determinen como regular dichos aspectos, constituye gravemente, un claro panorama de haberse creado el más sólido refugio para «criminales de cuello blanco» que opten por ampararse bajo la legislación y sistemas autónomos que imperan dentro de las ZEDE. c. Específicamente, en lo respecta a la prevención y combate a la corrupción, es evidente que con el fin de generar impunidad para quienes se han visto involucrados en actos de corrupción, utilizarán esta zonas geográficas para refugiarse y evitar que justicia nacional o extranjera proceda en contra de ellos; al mismo tiempo, se identifica que debido a los principios de cosa juzgada muchos de los involucrados en corrupción provocarán que se les inicie procesos bajo los juzgados y tribunales que funcionarán dentro de las ZEDE y dichas resoluciones serán utilizadas como excepciones por cosa juzgada. d. Todo esto, se dio en el marco de manifiestas violaciones a la Constitución, donde los diputados que aprobaron las reformas constitucionales y la Ley Orgánica de las ZEDE, se excedieron en sus funciones atribuyéndose facultades del constituyente para reformar artículos que versan sobre la forma de gobierno y el territorio. Cabe mencionar que dichas aberraciones jurídicas, fueron disfrazadas con la retórica de un discurso y una promesa que el gobierno, no ha sabido cumplir en más de una década por lo que ahora, se ofrece anticipadamente el territorio a cambio de supuestas

56916122 M. A. (22 de junio de 2021). Pepe Lobo: «Yo sancioné la ley de las ZEDE y se hablaba de referéndum y plebiscito». La Tribuna. <https://www.latribuna.hn/2021/06/22/pepe-loboyo-sancione-ley-de-zede-y-se-hablaba-de-referendum-y-plebiscito/> Medina, M. (17 de mayo de 2021). Nasralla sobre las ZEDE en Honduras: Ebal Díaz «es un vende Patria»; «a Salvador le falta hombría», responde el funcionario. Tu Nota. <https://www.tunota.com/nasralla-sobre-las-zede-en-honduras-ebal-diaz-es-un-vendepatria-a-salvador-le-falta-hombria-responde-el-funcionario> Ley sobre Justicia Constitucional, Corte Suprema de Justicia, República de Honduras, C. A. 2019. Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones Decreto 185-95 Del 5 de diciembre de 1995 y Actualización de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones Decreto 118-97 del 25 de octubre de 1997. 90 Consejo Nacional Anticorrupción info@cna.hn www.cna.hn cnahoficial cnahonduras cnahonduras Los pecados capitales de las ZEDE Reglamento Especial de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Fiscalía, Acuerdo FRG-011-2016, publicado en el diario oficial La Gaceta n.º 34,028 19 de mayo del 2016. Recurso de Inconstitucionalidad número SCO 0030-2014, con el objeto de declarar la inconstitucionalidad del Decreto número 236-2012, ratificado mediante Decreto número 9-2013 y contra el Decreto número 120-2013, emitidos por el Congreso Nacional de la República de Honduras. Secretaría de Finanzas (Sefin). (Consultado en mayo/junio de 2021). Página oficial. <https://www.sefin.gob.hn/> Wallace, A. (23 de noviembre de 2017). ¿Qué son las ZEDE?, los polémicos territorios con los que Honduras quiere convertirse en el Hong Kong de América Latina que marcan las elecciones en el país centroamericano. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-4203085>

proyecciones de generación de empleo y el que se haya sentado todo un sistema de separación estatal, habiendo cedido la soberanía. e. En su mayoría, el contenido del funesto Decreto Legislativo n.º 120-2013, no contempla disposiciones encaminadas a determinar métodos, mecanismos o regulaciones con enfoque para generar desarrollo económico en Honduras, los legisladores de manera premeditada, se valieron de sendos artificios para simular la construcción de un muro perimetral constituido en una ley, que principalmente tiene como fin, haber sentado las bases legales para la creación de mini Estados dentro de Honduras, ajustados a los intereses de sus promotores bajo un acto de traición a la Constitución y la patria. f. La Ley de las ZEDE admite un modelo de expropiación que prioriza los intereses de quienes inviertan en estas zonas, por sobre los hondureños que habitan y poseen los territorios, con tal de lograr la expansión indeterminada de dicho proyecto. Aún peor es el caso del territorio con baja densidad poblacional de los municipios ubicados en los departamentos contiguos al Golfo de Fonseca y Mar Caribe, que ya están declarados por defecto dentro del régimen de las ZEDE. Es cuestión de tiempo para pérdida de dicho territorio. g. No siendo suficiente con lo advertido en el Decreto n.º 130-2012 (Ley de las ZEDE), el 15 de junio del 2021, se publicó en el diario oficial La Gaceta, el decreto legislativo n.º 32-2021 que estableció disposiciones en materia fiscal y aduanera para estas zonas especiales, asimismo, en el quinto artículo del mencionado decreto, se autoriza al Poder Ejecutivo a suscribir contratos de estabilidad legal y fiscal con las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico que operan en el país para asegurar dichos compromisos cuando estos se extiendan por más de un período de gobierno. En otras palabras, se intenta consolidar la obligación del Estado de Honduras a garantizar la subsistencia de las ZEDE, aun cuando se dé un cambio de régimen político en el país; estos esfuerzos por blindar los inconsultos proyectos de zonas especiales, también se amparan en el artículo 45 de la Ley Orgánica de estas zonas, donde se manifiesta que aun con la derogación de dicho instrumento, se deberá respetar lo suscrito en los contratos o acuerdos mencionados en el párrafo anterior. h. Las modificaciones a la Constitución que dieron vida a la ley de las ZEDE tienen mayor alcance en materia de autonomía e independencia en comparación a las RED, es decir, las ZEDE transgreden en mayor medida los valores, principios y esencia de la Constitución. i. Los actos de corrupción entorno a estas zonas, están lejos de terminar, pues aún falta su materialización expansiva, que irá restando gradualmente la soberanía del Estado hondureño, para convertirse en amplios paraísos fiscales. j. Con la comisión de actos como las modificaciones realizadas a la Constitución de la República, la aprobación de la ZEDE y la destitución de magistrados de la Sala Constitucional, se evidenció la manera categórica en que los poderes del Estado pueden actuar en contubernio para garantizar mecanismos que permitan satisfacer las necesidades para mantener el statu quo, aún posterior a su participación como servidores públicos. k. Con el análisis plasmando, resulta factible considerar que las ZEDE originarán desigualdad y podrían aumentar la migración de personas. Al momento de que en estas zonas se instalen empresas con alto nivel tecnológico que requieran de una mano de obra calificada, el acceso al empleo podría verse afectado por parte de la población que habita en estas regiones, ya que al no cumplir con los requisitos para trabajar en estas empresas, algunos residentes y personas aledañas al territorio de las ZEDE tendrían que emigrar para lograr establecerse en otras zonas del país donde puedan tener acceso a nuevas oportunidades de trabajo; como resultado provocará un aumento de las

brechas de desigualdad entre la población. l. Las ZEDE no constituyen un componente de evolución económica para el país, ya que en principio se considera su constitución, funcionamiento e impacto dentro de un fragmento de territorio reducido, por lo que de avanzar en seguimiento a lo expresado en los discursos falaces de sus promotores, se deberá expandir abruptamente el modelo de estas zonas por grandes extensiones territoriales; situación que consecuentemente se traduce en una cesión en demasía, del territorio nacional a manos de la inversión extranjera. m. Finalmente, el CNA hace un llamado internacional para reconocer a los mecanismos de gobiernos autoritarios de las ZEDE como refugios para narcotraficantes, lavadores de activos y zonas donde se podrá realizar todo tipo de actos de corrupción sin la vigilancia que actualmente la sociedad civil emprende, y sobre todo sin el control estatal debido."

Existen otros documentos y manifestaciones públicas de organizaciones y personas que demuestran que desde un inicio, todo inversionista estuvo advertido del riesgo de crear ZEDES, en este sentido cabe recordar que nadie puede beneficiarse de actos propios que son sabidamente, ilegales; y es más, en este caso inconstitucionales e incuestionablemente ilegítimos.

En este sentido, hubo varias corporaciones municipales que mediante cabildos abiertos, realizados de conformidad con la Ley de municipalidades, se declararon en sus propias circunscripciones, "libres de ZEDES", haciendo patente su rechazo a este tipo de inversiones.⁴³

Se citan otros documentos en los que se exponen razones suficientes para establecer que invertir en las ZEDES era de alto riesgo por su inconstitucionalidad:⁴⁴

- Alexander, E. (2015). ¿Independencia judicial en Honduras? Balance de la situación y principales desafíos. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Alford-Jones, K., Carasik, L. y Spring, K. (25 de agosto de 2017). Carta dirigida a Mark Lopes y Alex Severens. Concerns about HO-L1191: Support to the Creation of Employment and Economic Development Zones (ZEDES). <http://www.ciel.org/wp->

⁴³ Por ejemplo, los municipios de Puerto Cortés, Yamaranguila, La Ceiba, Tocoa, Namasigüe, Esparta, Intibucá, San José, Colomoncagua, Chinacla, Choloma, etc.

⁴⁴ Lista obtenida del documento: Las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), y el perfeccionamiento de los mecanismos de despojo en Honduras. Zones for Employment and Economic Development (ZEDE), and the improvement of dispossession mechanisms in Honduras, escrito por Daniel Torres Sandí daniel.torressandi@ucr.ac.cr. Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Revista de Ciencias Sociales (Cr), núm. 167, 2020 Universidad de Costa Rica. Recepción: 17 de enero de 2019. Aprobación: 7 de octubre de 2019. Encontrado en La Internet: <https://www.redalyc.org/journal/153/15363782007/html/>

[content/uploads/2017/11/Memo Concern idb Honduran zede Project.pdf](content/uploads/2017/11/Memo_Concern_idb_Honduran_zede_Project.pdf)

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013). Grave atentado a la democracia en Honduras la destitución de magistrados de la Sala Constitucional.
<https://newsarchive.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12958&LangID=S>
- Arias, R., Sánchez, L., Vargas, L., Agüero, O. y Quesada, Y. (2016). Identificación y definición de las zonas especiales de desarrollo (ZED) en Costa Rica. Serie de divulgación económica, IICE-44.
- Asociación para una sociedad más justa [ASJ]. (2018). Análisis de la estructuración, contratación y ejecución del contrato de concesión del corredor turístico de Honduras.
<http://asjhonduras.com/webhn/analisis-de-la-estructuracion-contratacion-y-ejecucion-del-contrato-de-concesion-del-corredor-turistico/>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2006). Política operativa sobre pueblos indígenas (OP-765).
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442306>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018). HO-11191: Apoyo a la atracción de inversiones y creación de empleo en Honduras.
<https://www.iadb.org/es/project/HO-L1191>
- Barahona, M. (2018). Del pacto bipartidista al pacto de impunidad: ingobernabilidad, corrupción y crisis general en Honduras. En C. Villacorta y E. De Gori. (Eds), Golpe electoral y crisis política en Honduras (pp. 37- 46). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- British Broadcasting Corporation (Productor). (2018). Las zede, el polémico proyecto de "ciudades privadas" de Honduras [BBC News Mundo].
<https://www.youtube.com/watch?v=ZU3QkNT Hgo>

- Center for International Environmental Law [CIEL]. (2017). Should the Inter-American Development Bank Fund Honduras to Implement Controversial Special Economic Zones? <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2017/12/zedeanalysis.pdf>
- Chayes, S. (2017). When corruption is the operating system: the case of Honduras. Informe publicado por Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/files/Chayes_Corruption_Final_updated.pdf
- Congreso Nacional de Honduras. (2013). Decreto Legislativo nro. 120-2013, Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/503-ley-organica-de-las-zonas-de-empleo-y-desarrollo-economico-zede/>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2016). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras. <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/148-report-honduras>
- Corea del Sur da visto bueno para la primera zede. (6 de abril de 2015). La Prensa. <https://www.laprensa.hn/inicio/828314-417/corea-del-sur-da-visto-bueno-para-construccion-de-zede>
- Dada, C. (20 de abril de 2017). Honduras y su experimento libertario en el golfo de Fonseca. El Faro. <https://elfaro.net/es/201704/centroamerica/20283/Honduras-y-su-experimento-libertario-en-el-golfo-de-Fonseca.htm>
- Declaran inconstitucional ciudades modelos en Honduras. (15 de agosto de 2013). La Prensa. <https://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/330285-98/declaran-inconstitucional-ciudades-modelos-en-honduras>
- Dixin, X. (1981). China's Special Economic Zones. Beijing Review, (50).

http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2009-05/26/content_197576.htm

- En sesión con inconsistencias destituyeron a magistrados. (7 de abril de 2014). El Heraldo. <https://www.elheraldo.hn/alfrente/565722-209/en-sesion-con-inconsistencias-destituyeron-a-magistrados>
- Extractivo Minero. (03 de agosto de 2016). El modelo «extractivista» en Honduras. <https://movimientom4.org/2016/08/el-modelo-extractivista-en-honduras/>
- Fernández, B. (14 de julio de 2012). Partitioning Honduras: The advent of charter cities. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/07/2012711121224166933.html>
- García, F. (2014). Las ciudades burbuja: Zonas de Empleo y Desarrollo Económico zede en Honduras. Análisis Político-Jurídico de la Legislación e las ZEDE. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Geglia, B. (2016). Honduras: Reinventing the Enclave. NACLA report on the Americas. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2016.1258278?needAccess=true>
- Global Witness. (2017). Honduras: el país más peligroso para defender el planeta. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pa>
- Gordon, T. y Webber, J. R. (2011). Canada and the Honduran COUP. Bulletin of Latin American Research, 30 (3), 328-243.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [ICEFI]. (2017). Comunicado de prensa HN-05-2017: Honduras: ICEFI recomienda al Congreso Nacional no aprobar la propuesta de Ley de Fomento al Turismo. http://www.icefi.org/sites/default/files/hn-05-2017comunicado_icefi_rechazo_ley_de_fomento_al_turismo_24_jul_20172.pdf

- Kee-Cheok, C. y Kim-Leng, G. (2013). Hong Kong as charter city prototype-When concept meets reality. *Cities* (35), 100-103.
- Láinez, V. y Meza, V. (1973). El enclave bananero en Honduras. *Nueva Sociedad* (6), 21- 43.
- MacNeill, T. (2017). Development as Imperialism: Power and the Perpetuation of Poverty in Afro-Indigenous Communities of Coastal Honduras. *Humanity & Society* (41), 210- 234.
- Malkin, E. (30 de setiembre de 2012). Plan for Charter City to Fight Honduras Poverty Loses Its Initiator. *New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2012/10/01/world/americas/charter-city-plan-to-fight-honduras-poverty-loses-initiator.html? r=0>
- Moore, J. (2012). Canada's mining industry & corporate social responsibility. *The Community Networks*.
<https://communitynetworks.wordpress.com/2012/10/03/canadas-mining-industry-corporate-social-responsibility-part-1/>
- Núñez, S., Herrera, F. y Flores, M. (s.f). *Extractivismo y resistencia comunitaria en Honduras*.
https://www.tni.org/files/publicationdownloads/extractivismo_y_resistencia_comunitaria_en_honduras_0.pdf
- ofraneh envía carta a presidente del BID por las inconsultas "ciudades modelo". (16 de noviembre de 2017). *Criterio*.
<https://criterio.hn/2017/11/16/ofraneh-envia-carta-presidente-del-bid-las-inconsultas-ciudades-modelo/>
- Organización Fraternal Negra Hondureña [OFRANEH]. (2015). El atentado contra Vidal Leiva, y la intervención canadiense en la bahía de Trujillo.
<https://ofraneh.wordpress.com/2015/12/03/el-atentado-contra-vidal-leiva-y-la-intervencion-canadiense-en-la-bahia-de-trujillo/>
- Organización Fraternal Negra Hondureña [OFRANEH]. (2017a). Carta al BID en relación a su proyecto de

apoyo a las inconultas "ciudades modelo" (ZEDE).
<https://ofraneh.wordpress.com/2017/11/16/carta-al-bid-en-relacion-a-su-proyecto-de-apoyo-a-las-inconsultas-ciudades-modelo-zede/>

- Organización Fraternal Negra Hondureña [OFRANEH]. (2017b). Honduras: El BID y su apoyo inconsulto al proyecto neocolonial de las ZEDE. <https://www.alainet.org/es/articulo/186916>.
- Organización Fraternal Negra Hondureña [OFRANEH]. (2017c). Persiste el Indura Hilton en despojar a la comunidad Garífuna de Barra Vieja. <https://ofraneh.wordpress.com/2017/01/26/persiste-el-indura-hilton-en-despojar-a-la-comunidad-garifuna-de-barra-vieja/>
- Palmese, L. (13 de julio de 2016). El gobierno hondureño invita a las mineras, pero la casa sigue en desorden [Mensaje de un blog]. <https://dplfblog.com/2016/07/13/el-gobierno-hondureno-invita-a-las-mineras-pero-la-casa-sigue-en-desorden/>
- Peralta, A. (26 de setiembre de 2014). Revelan infraestructura necesaria para construir las zede's en Honduras. PanAm Post. <https://es.panampost.com/adriana->
- Robinson, W. (2012). Latin America in the New Global Capitalism. nacla report on the Americas. https://nacla.org/sites/default/files/A04502015_6.pdf
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. The Journal of Political Economy, 98 (5), 71-102.
- Romer, P. (27 de enero de 2010). For richer, for poorer. Prospect. <http://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/for-richer-for-poorer>
- Romer, P. (3 de marzo de 2010). Technologies, Rules and Progress: The Case for Charter Cities. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/technologies-rules-and-progress-case-charter-cities>

- Sagar, R. (2016). Are Charter Cities Legitimate? *Journal of Political Philosophy* (24), 509-529.
- Sala declara inconstitucionales ciudades privadas en Honduras. (5 de octubre de 2012). *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-mundo/sala-declarainconstitucionales-ciudades-privadas-en-honduras/ZZEFWSOGDVBDMP15NXPPAEI44/story/>
- Sosa, E. (2017). Transformaciones en las élites económicas, Estado y el proceso de democratización y desdemocratización: el caso de Honduras, 1990-2017. *Anuario de Estudios Centroamericanos* (43), 125-148.
- Special economic zones: Political priority, economic gamble. (4 de abril de 2015). *The Economist*. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2015/04/04/political-priority-economic-gamble>
- Stavenhagen, R. (1981). Sociología y Subdesarrollo. *Nuestro Tiempo*, 15-84.
- Trucchi, G. (2017). Expolio de los territorios garífunas en Honduras: impactos del extractivismo y la expansión turística. Informe de investigación publicado por Alba Sud. <http://www.albasud.org/publ/docs/78.pdf>
- Trucchi, G. (26 de julio de 2016). Ley de Empleo por Hora: uso y abuso en el sector servicios y turismo. Alba Sud. <http://www.albasud.org/noticia/es/897/ley-de-empleo-por-hora-uso-y-abuso-en-el-sector-servicios-y-turismo>
- Villena, S. (2017). Siete tesis equivocadas sobre América Latina: Notas sobre la actualidad de la categoría de "colonialismo interno". Ponencia inédita.
- Waxenecker, H. (2016). Honduras: ¿Redes indebidas de poder, impunidad y enriquecimiento? Un bosquejo de una realidad compleja. Informe de investigación publicado por Heinrich Boll Stiftung. https://mx.boell.org/sites/default/files/honduras_21-07-2016_final.pdf

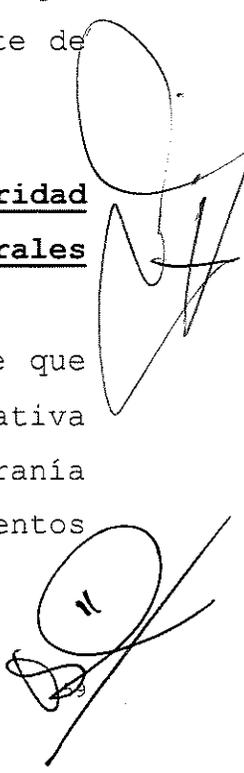
De manera que, lo referido por el *amicus curiae* carece de fundamento, por cuanto resulta evidente que la defensa de constitucionalidad del artículo 34 del decreto legislativo No. 120-2013 tiene como asidero o cimiento un texto constitucional absolutamente espurio, que quebranta en forma directa e incuestionable el contenido del artículo 374 constitucional en lo referente a comprometer partes del territorio patrio a poderes económicos o de cualquier tipo, constituyéndoles en autoridades públicas y facultándoles para instaurar en el ámbito de dichas zonas: legislaciones, regímenes fiscales, educativos, etc.

Todas estas manifestaciones de poder, en manos de extranjeros e incluso nacionales, constituidos en autoridades nacidas al margen del *imperium* de nuestra Constitución, son una negación de los poderes que sólo el poder soberano, originario o constituyente puede conceder. De forma que, el contenido de los artículos de la Constitución, reformados mediante los decretos legislativos 236-2012 y 9-2013 son nulos de origen, porque su contenido u objeto de reforma es imposible que sea fruto de un poder constituido, sea de naturaleza legislativa, judicial o ejecutiva.

Sobre el caso bajo estudio, la Corte Suprema de Justicia hace patente la diferencia entre la normal delegación de poder que hace el Constituyente en los poderes constituidos, lo que es resultante del también normal ejercicio democrático por representación, a lo que ha ocurrido en el caso de creación de las zonas de empleo y desarrollo económico, porque aquí lo que ha operado es una suplantación del poder soberano por parte de quienes fueron autoridades de turno.

6.4. Previsiones judiciales que garantizan la seguridad jurídica y la protección de los intereses de personas naturales y jurídicas que se acogieron a las ZEDES.

Con todo lo anteriormente expresado, resulta evidente que desde el inicio ha existido un ambiente contrario a la iniciativa de crear zonas autónomas (RED o ZEDE) atentatorias a la soberanía popular pues violentan dos materias sustanciales o elementos



primigenios de todo Estado, como ocurre con el territorio y la forma de gobierno.

Desde el año 2010, diferentes autoridades en contra de lo que dispone nuestra Constitución, han impulsado modelos económicos de desarrollo que se pueden equiparar a modelos neocoloniales que ahora se les conoce como enclaves extractivistas.

También, hasta el momento se ha enfatizado en que toda la normativa relacionada con el establecimiento de las zonas de empleo y desarrollo económico o ZEDEs es inconstitucional de origen y así mismo es nula de forma retroactiva o sea con efectos *ex tunc*.

Sin embargo, este alto tribunal de justicia está consciente de que existen al menos tres inversiones en el país (Próspera, Morazán y Orquídea)⁴⁵ que pese a todo deben ser protegidos en sus derechos e intereses legítimos, esto es seguridad jurídica que garantice sus inversiones y sus aportes a la economía nacional. Por supuesto, siempre y cuando se hayan constituido sin alterar o contravenir el orden jurídico ya establecido previo a la normativa que se declara inconstitucional de origen, y que su capital de inicio como negocios o giros sean también lícitos. Igualmente, su asentamiento y origen no afecten derechos de terceros, especialmente si son comunidades tribales o indígenas, o no afecten el medio ambiente y otros derechos fundamentales.

En virtud de lo cual, es importante que se establezca de manera expresa y directa que la nulidad de la normativa que crea las ZEDEs, deja en el caso de dichas sociedades o empresas mercantiles, subsistente el marco jurídico regulatorio que es general a todas las inversiones, sociedades y empresas mercantiles, quedando todas ellas bajo su protección jurídica.

De manera que el hecho de que se declare la inconstitucionalidad con efectos *ex tunc* no significa que las sociedades y empresas mercantiles que pretendían ser ZEDEs caen en un vacío jurídico, sino que su constitución y su funcionamiento se entiende comprendido en las normativas normales

⁴⁵ Que conste que, como ya se expresó con anterioridad, ninguna empresa o sociedad mercantil fue declarada como ZEDE por parte del Congreso Nacional de Honduras.

o regulares que rigen actualmente y desde antes en materia mercantil, arancelaria, tributaria, financiera, etc.

6.5. Algunos otros fundamentos y argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de los decretos legislativos de reforma constitucional, números 236-2012 y 9-2013 y de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) promulgada mediante el decreto legislativo No. 120-2013.

Para complementar todo lo hasta aquí señalado por esta sentencia, cabe destacar que si es posible dictar la inconstitucionalidad de artículos contenidos en la Constitución de la República.

Lo que parece una contradicción no lo es, si se considera que existe una jerarquía soberana del Poder Constituyente sobre los poderes constituidos, de manera que, estos últimos tienen vedado los puntos o elementos que le son indisponibles por disposición expresa y clara del Soberano. De manera que, en estos casos (artículo 374) el texto original de la Constitución y su sentido, es intangible, por ende inalterable. Siendo una obligación ineludible, restituir siempre el texto original frente a cualquier reforma o acto que pretenda su cambio.

En el caso que nos ocupa, los artículos 294, 303 y 329 reformados mediante la ratificación del decreto legislativo número 236-2012 con la promulgación del decreto legislativo No. 9-2013, atentan contra la voluntad soberana del Constituyente y por ende deben ser expulsados de la Constitución de la República, con la finalidad de conservar su sentido original.

Comenzamos con el artículo 329 constitucional que en su versión reformada y contraria a lo que dispone el artículo 374 ya muchas veces citado, dispone:

"Artículo 329. El Estado promueve el desarrollo económico y social, que debe estar sujeto a una planificación estratégica. La ley regula el sistema y proceso de planificación con la participación de los poderes del estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas. Para realizar la función de promover el desarrollo económico y social y complementar las acciones de los demás agentes de este desarrollo, el Estado con visión a mediano y largo plazo, debe diseñar concertadamente con la sociedad hondureña una planificación contentiva de los objetivos precisos y los medios y mecanismos para alcanzarlos. Los planes de desarrollo de mediano y largo plazo deben incluir políticas y programas estratégicos que garanticen la continuidad de

su ejecución desde su concepción y aprobación, hasta su conclusión. El plan de nación, los planes de desarrollo integral y los programas incorporados en los mismos son de obligatorio cumplimiento para los gobiernos sucesivos.

ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO. El Estado puede establecer zonas del país sujetas a regímenes especiales, los cuales tienen, personalidad jurídica, están sujetas a un régimen fiscal especial, pueden contraer obligaciones en tanto no requieran para ello la garantía o el aval solidario del Estado, celebrar contratos hasta el cumplimiento de sus objetivos en el tiempo y durante varios gobiernos y gozan de autonomía funcional y administrativa que deben incluir las funciones, facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes le confieren a los municipios. La creación de una zona sujeta a un régimen especial es atribución exclusiva del Congreso Nacional, por mayoría calificada, previo plebiscito aprobatorio por las (2/3) dos terceras partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Constitución. Este requisito no es necesario para regímenes especiales creados en zonas con baja densidad poblacional. Se entiende por zona de baja densidad poblacional, aquellas en donde el número de habitantes permanentes por kilómetro cuadrado sea inferior al promedio para zonas rurales calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) quien debe emitir el correspondiente dictamen. El Congreso Nacional al aprobar la creación de zonas sujetas a regímenes especiales, debe garantizar que se respeten en su caso, la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia de la Haya el 11 de septiembre de 1992 y lo dispuesto en los artículos 10,11,12,13,15 y 19 de la Constitución de la República referente al territorio. Estas zonas están sujetas a la legislación nacional en todos los temas relacionados a soberanía, aplicación de la justicia, defensa nacional, relaciones exteriores, temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes. El Golfo de Fonseca debe sujetarse a un régimen especial de conformidad al Derecho Internacional, a lo establecido en el artículo 10 constitucional y el presente artículo; las costas hondureñas del golfo y del mar Caribe quedan sometidas a las mismas disposiciones constitucionales. Para la creación y funcionamiento de estas zonas, el Congreso Nacional debe aprobar una ley orgánica, la que sólo puede ser modificada, reformada, interpretada o derogada por dos tercios favorables de los miembros del Congreso Nacional, es necesaria además la celebración de un referéndum o plebiscito a las personas que habiten la zona sujeta a régimen especial cuando su población supere los cien mil habitantes. La ley orgánica debe establecer expresamente la normativa aplicable. Las autoridades de las zonas sujetas a regímenes especiales tienen la obligación de adoptar las mejoras prácticas nacionales e internacionales para garantizar la existencia y permanencia del entorno social económico y legal adecuado para ser competitivas a nivel internacional. Para la solución de conflictos dentro de las zonas del país sujetas a regímenes especiales, el Poder Judicial por medio del Consejo de la Judicatura debe crear tribunales con competencia exclusiva y autónoma sobre éstos. Los jueces de las zonas sujetas a jurisdicción especial serán propuestos por las zonas especiales ante el Consejo de la Judicatura quien lo nombrará previo concurso de un listado propuesto de una comisión especial integrada en la forma que señale la ley orgánica de estos regímenes. La ley puede establecer la sujeción a arbitraje obligatorio para la solución de conflictos de las personas naturales o jurídicas que habiten dentro de las áreas comprendidas por estos regímenes para ciertas materias. Los Tribunales de las zonas sujetas a un régimen jurídico especial podrán adoptar sistemas o

tradiciones jurídicas de otras partes del mundo siempre que garanticen igual o mejor los principios constitucionales de protección a los Derechos Humanos previa aprobación del Congreso Nacional."

Asimismo, la versión que mantiene el sentido original dispuesto por el Constituyente, dispone:

*"Artículo 329. El Estado promueve el desarrollo integral de lo económico y social que estará sujeto a una planificación estratégica. La ley regulará el sistema y proceso de planificación con la participación de los poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas. Para realizar la función de promoción del desarrollo económico y social y complementar las acciones de los demás agentes de este desarrollo, el Estado con visión a mediano y largo plazo diseñará concertadamente con la sociedad hondureña una planificación contentiva de los objetivos precisos y los medios y mecanismos para alcanzarlos. Los planes de desarrollo de largo y mediano plazo incluirán políticas y programas estratégicos que garanticen la continuidad de su ejecución desde su concepción y aprobación, hasta su conclusión. El Plan Nación, los planes de desarrollo integral y los programas incorporados en los mismos serán de obligatorio cumplimiento para los gobiernos sucesivos."*⁴⁶

Como puede constatarse la reforma constitucional tachada ahora de inconstitucional y contraria a la voluntad soberana del pueblo, consistió en agregar al plan de desarrollo económico del país, lo correspondiente a las zonas de empleo y desarrollo económico, mejor conocidas como ZEDEs.

La Corte Suprema de Justicia, por medio de la presente sentencia declara que dicha reforma es inconstitucional de origen, debido a que dicha reforma inconstitucional sólo es apariencia, pues en el fondo, las ZEDEs tienen como propósito, permitir que en nuestro territorio se instalen y operen sociedades y empresas autogobernadas con sus propias normas y autoridades. De manera que se constituyan en pseudoestados aparte del Estado hondureño.

Se estima que, aunque se disponga en el texto reformado el sometimiento de las ZEDEs a la soberanía e imperio de la Constitución y las leyes de la República de Honduras, todo esto queda inutilizado en cuanto dispone de forma no expresamente reconocida, que dichas zonas se regulen así mismas mediante sus

⁴⁶ El artículo 329 constitucional debe restablecerse a la reforma vigente contenida en el decreto legislativo No. 175-2004 publicado en La Gaceta, diario oficial de la República de Honduras No.30,586 del 3 de enero de 2005, ratificado por el decreto legislativo No. 373-2005, publicado en La Gaceta, diario oficial de la república de Honduras No.30,910 del 24 de enero de 2006.

propios órganos gubernativos y judiciales y apliquen sus propias normas y sistemas judiciales.

Se apunta como un elemento de especial interés, el impacto de las ZEDES en contra de la soberanía nacional, al limitar la prerrogativa que tiene la Corte Suprema de Justicia (Consejo de la Judicatura) de nombrar libremente a los jueces que deben juzgar y ejecutar lo juzgado dentro del territorio de las ZEDES, teniéndose que sujetar a la lista de candidatos propuestos por las autoridades de dichas zonas.⁴⁷

Por otra parte, facultando a los propietarios de las ZEDES a estructurar un fuero especial con juzgados y tribunales creados por ellos mismos, quienes además, deberán aplicar sus normas impuestas, orientadas a los fines de dichas zonas.⁴⁸

De manera que el poder jurisdiccional, y en cuenta el punitivo o sancionador del Estado hondureño, queda mediatizado por virtud de la criticada reforma constitucional, al control de los propietarios de las ZEDES.

Es más, en cuanto a la aplicación de justicia, la reforma que se reprocha de inconstitucional dispone que las normas que rigen dichas zonas deben interpretarse bajo el principio que maneja el texto reformado, es decir, la primacía del principio de *la competitividad*, pues es esta la razón y fundamento de la reforma y creación de las ZEDES.⁴⁹ Lo que subordina el principio *pro persona* dispuesto en el artículo 59 constitucional, a dicho principio de competitividad. Así como también, contraviene el equilibrio que debe existir entre el capital y el trabajo de conformidad al artículo 135 de nuestra constitución.

De hecho, la reforma resulta cuestionable a la luz de nuestra Constitución, pues lo que propusieron los diputados con la creación de las ZEDES es que, sus autoridades devienen obligados a adoptar *"las mejores prácticas nacionales e internacionales"*, pero no para garantizar, proteger y respetar los derechos

⁴⁷ Al respecto la reforma señala: *"Los jueces de las zonas sujetas a jurisdicción especial serán propuestos por las zonas especiales ante el Consejo de la Judicatura quien lo nombrará previo concurso de un listado propuesto de una comisión especial integrada en la forma que señale la ley orgánica de estos regímenes."*

⁴⁸ Al respecto la reforma señala: *"Para la solución de conflictos dentro de las zonas del país sujetas a regímenes especiales, el Poder Judicial por medio del Consejo de la Judicatura debe crear tribunales con competencia exclusiva y autónoma sobre éstos."*

⁴⁹ Al respecto la reforma señala: *"Las autoridades de las zonas sujetas a regímenes especiales tienen la obligación de adoptar las mejoras prácticas nacionales e internacionales para garantizar la existencia y permanencia del entorno social económico y legal adecuado para ser competitivas a nivel internacional."*

fundamentales o humanos de los habitantes de dichos territorios, sino "para garantizar la existencia y permanencia del entorno social económico y legal adecuado para ser competitivas a nivel internacional."

Como evidencia de lo pernicioso que es la introducción de las ZEDES y lo inconstitucional que es la reforma del artículo 329 constitucional bajo escrutinio, es que con esta reforma eleva a rango constitucional, el abuso de forzar a las personas naturales o jurídicas que habiten dentro de las áreas comprendidas por estos regímenes a someterse obligatoriamente al arbitraje para la solución de conflictos.

Y para más evidencia de la inconstitucionalidad, la reforma autoriza la adopción dentro de las ZEDES de sistemas legales ajenos al nuestro, contradiciendo y dejando totalmente fuera de lugar todo lo referido al sometimiento de soberanía, Constitución y leyes hondureñas. Al respecto, Honduras cuenta con todos los elementos necesarios para respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de sus habitantes, de manera que no necesita de normas ilusorias que prometan mejores condiciones en ese sentido.⁵⁰

Por otra parte, cuando ocurran las violaciones de derechos humanos, las autoridades propietarias de las ZEDES no podrían ser declaradas responsables de estas, sino que será Honduras quien deba responder ante los sistemas de protección internacional.

Como puede constatarse entonces, las ZEDES en la práctica, no sólo son una cesión física de nuestro territorio, sino que es también una cesión del control gubernativo, legislativo y judicial, es decir, es una forma velada de ceder nuestro territorio.⁵¹

Por lo que la reforma constitucional del artículo 329 violenta directamente los artículos irreformables atinentes a la forma de gobierno y al territorio nacional, por cuanto como tal, se entiende que el Estado hondureño se encuentra conformado por

⁵⁰ Al respecto la reforma señala: "Los Tribunales de las zonas sujetas a un régimen jurídico especial podrán adoptar sistemas o tradiciones jurídicas de otras partes del mundo siempre que garanticen igual o mejor los principios constitucionales de protección a los Derechos Humanos previa aprobación del Congreso Nacional."

⁵¹ El territorio es nuestro, únicamente en la medida que quede sometido al poder público nuestro (normas y autoridades).

tres poderes complementarios y sin subordinación entre ellos y de nadie más, salvo el poder soberano que reside en el pueblo.

Dicha reforma, propone inclusive, tradiciones legales extranjeras que no forman parte de nuestra idiosincrasia. Autoridades que impondrán en esos territorios normas especiales diferentes al resto del país, contraviniendo el ejercicio del *imperium*⁵² sobre estas regiones.

Si las autoridades hondureñas no pueden hacer valer sus leyes y su propia constitución; y, si sus autoridades no tienen "poder" en el ámbito territorial de las ZEDES, entonces no existe ejercicio de soberanía, manifestada mediante el concepto de democracia representativa.

En ese sentido, aunque la reforma lo afirme, no se puede comparar el gobierno edilicio de las municipalidades, al gobierno de las ZEDES. Para comenzar, el gobierno municipal nace de la voluntad popular expresada en las urnas, lo que en los territorios de las ZEDES no es posible, porque son zonas dominadas y gobernadas por las personas naturales y sociedades que inviertan capital.

Es así, como en los territorios de las ZEDES se elimina la democracia como factor de poder, constituyéndose un territorio autónomo respecto del Estado de Honduras, lo que contradice el Estado de Honduras como concepto; y, una manera de negar el precepto constitucional contenido en el artículo 4, que manda, que la forma de gobierno es democrático, republicano y representativo.

Como también no se debe soslayar que el territorio municipal no es una negación del principio de integridad o unidad territorial, como si ocurre con el territorio que ocupan las ZEDES, en donde al profundizar en relación con el principio de integridad territorial, es imperioso tenerle como una condición *sine qua non* de soberanía. Siendo además, relevante en relación con el principio de autodeterminación de los pueblos.

Además de la aplicación de justicia, otra manifestación de soberanía o *imperium*, característico de todo Estado, es la imposición y cobro tributario; pero, este artículo reformado es

⁵² Expresión que en este contexto pretende señalar el "poder o dominio público." Inclusive el ejercicio mismo de soberanía puesta de manifiesto en el sometimiento de las personas a una Constitución, ley y autoridad determinada.

la absoluta y total renuncia a tan elemental característica. Por lo que, esa dimisión al ejercicio de poder, dispuesta por la reforma bajo escrutinio, es sin duda una inconstitucionalidad porque contraviene una prerrogativa que es consustancial al poder estatal, la cual debe realizarse en la única forma que el Soberano ha dispuesto.

Continuando con el examen de constitucionalidad, el artículo 294 reformado, literalmente dispone:

"artículo 294. el territorio nacional se dividirá en departamentos. su creación y límites serán decretados por el congreso nacional. Los departamentos se dividen en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la ley. sin perjuicio de lo establecido en los dos párrafos anteriores, el congreso nacional puede crear zonas sujetas a regímenes especiales de conformidad con el artículo 329 de esta constitución."

Resulta que la inconstitucionalidad de este artículo se deriva de la propia que concierne al artículo 329 reformado, pues se remite directamente al artículo que ya fue comentado.

Lo mismo sucede con el artículo 303 inconstitucionalmente reformado, el cual literalmente dispone:

"Artículo 303. La potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte gratuitamente en nombre del Estado, por magistrados y jueces independientes, únicamente sometidos a la Constitución y las leyes. El Poder Judicial se integra por una Corte Suprema de Justicia, por las cortes de apelaciones, los juzgados, por tribunales con competencia exclusiva en zonas del país sujetas a regímenes especiales creados por la Constitución de la República y demás dependencias que señale la ley. En ningún juicio debe haber más de dos instancias; el juez o magistrado que haya ejercido jurisdicción en una de ellas, no podrá conocer en la otra, ni en recurso extraordinario en el mismo asunto, sin incurrir en responsabilidad. Tampoco pueden juzgar en una misma causa los cónyuges y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad."

Cabe añadir que, aunque en este artículo se pretenda establecer que las autoridades judiciales, nombradas para que ejerzan jurisdicción en las ZEDEs pertenecen al Poder Judicial de Honduras, debe señalarse que, su pertenencia es totalmente formal, por cuanto, el ejercicio de poder, por parte del Consejo de la Judicatura o la Corte Suprema de Justicia, como ya se estableció con anterioridad, queda limitada a la propuesta que hagan los inversionistas propietarios de las ZEDEs. Así mismo, nuestro ordenamiento jurídico será inaplicable en dichos territorios, como inaplicables serán los sistemas judiciales o

tradiciones jurídicas nuestras, frente a los foráneos que implementen las ZEDEs.

Por todas las razones antedichas es que es inconstitucional de origen la reforma a los artículos constitucionales 294, 303 y 329 contenidos en los decretos legislativos números 236-2012 y 9-2013.

En consecuencia, también es inconstitucional de origen la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), promulgada mediante el decreto legislativo No. 120-2013; y que fue derogada mediante el decreto legislativo No. 33-2023, el cual en su parte considerativa manifiesta:

"CONSIDERANDO: Que la Constitución de Honduras que se encuentra en vigencia desde 1982 estableció que Honduras es un Estado de Derecho, libre, soberano e independiente, cuya forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Que el poder o soberanía sólo corresponde al pueblo, misma que será ejercida de forma representativa y por la decisión libre del pueblo hondureño, por tres (3) poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial en todo el territorio nacional. Y, que ninguna persona, grupo u otra nación puede suplantar la soberanía popular, ni usurpar los poderes del Estado. **CONSIDERANDO:** Que el poder constituyente se configura como un poder originario, creador de un orden nuevo, un poder previo, que en el ejercicio de sus facultades soberanas organiza y establece las atribuciones, competencias, potestades, alcances y límites de los tres poderes del Estado o poderes constituidos. Éstos (los poderes constituidos o poderes del Estado) que son un poder derivado, no originario, que actúan como delegado de aquel (del poder constituyente), es un poder subordinado a la legalidad constitucional (a la Constitución). **CONSIDERANDO:** Que la Constitución de la República impone límites a los poderes constituidos o poderes del Estado. Estos límites que se denominan, formales y materiales. Límites formales que se deducen del establecimiento del proceso de reforma constitucional y del sometimiento a la Constitución de la República que deben estar sometidas leyes ordinarias o secundarias, como lo es esta Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), puesto que la misma Constitución establece qué requisitos formales o procedimentales tendrá que cumplir u observar el Poder Legislativo para poder reformar la Constitución de la República y para poder aprobar leyes ordinarias o secundarias como lo es la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE). Así como que los límites materiales, se observan cuando el poder constituyente establece las cláusulas de intangibilidad o cláusulas pétreas, porque las mismas defienden valores, principios y contenidos o temas específicos que el mismo constituyente decidió proteger, prohibiendo para ello al poder constituido o poderes del Estado su reforma o modificación. Entre estos temas o materias específicas, que el constituyente configuró como artículos intangibles o irreformables se encuentran, la forma de gobierno y el territorio nacional, establecidos en el artículo 374 de la Constitución. Lo que significa que todos aquellos artículos o preceptos de la Constitución que contengan estos temas o materias protegidas son denominados artículos intangibles o irreformables, mejor conocidos como artículos pétreos. Que todas las leyes ordinarias o secundarias, como lo es, la

Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) debe de someterse al imperio de la Constitución de la República. **CONSIDERANDO:** Que en fecha 12 de junio del 2013 el Poder Legislativo aprobó Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), mediante DECRETO No. 120-2013 publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" en fecha 6 de septiembre del 2013, bajo el número 33,222. Dicha ley orgánica que desarrolla la conformación de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), a partir de una reforma constitucional que las creó y configuró, se violentó con ello, alterando, modificando y lesionando el territorio nacional, la soberanía e independencia de la república, suplantando la soberanía popular y usurpando los tres (3) poderes del estado mediante la configuración de instituciones exclusivas para zonas privadas, de empresas privadas y para otorgar privilegios a un grupo de personas en detrimento de todos los hondureños, creando este régimen de ZEDE e instituciones con funciones, competencias, atribuciones y poderes que constitucionalmente son propios o exclusivos del poder Ejecutivo y Legislativo. Así también, alterando y modificando en estas zonas (ZEDE) el sistema de administración de justicia, permitiendo que sea suplantado por otros sistemas judiciales o jurisdiccionales de otros países. Poder, que sólo es propio y exclusivo en Honduras del Poder Judicial en todo el territorio nacional. En definitiva, también alterando, violentando y modificando gravemente nuestra forma de gobierno. **CONSIDERANDO:** Que el constituyente estableció como pétreos o irreformables estos temas específicos de la forma de gobierno y el territorio nacional, entre otros, con el objetivo que las autoridades respeten, protejan y defiendan estos temas, la forma de gobierno y el territorio nacional, frente a situaciones como éstas, es decir, de estas zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), de una invasión, de ceder, de vender o de regalar el territorio nacional o, de alterar, o suplantar con cualquier otro nombre, o figura, la forma de gobierno que se establece en los artículos 1, 2 y 4 entre otros artículos de la Constitución de la República, en cuanto a que el poder, que es el pueblo hondureño soberano, se ejercerá en todo el territorio nacional por los tres (3) poderes del estado establecidos. **CONSIDERANDO:** Que el Poder Legislativo de la República, lejos de cumplir con la legalidad constitucional, respetar la Constitución y las prohibiciones a los poderes al aprobar y ratificar mediante reforma constitucional la creación de estas zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) e incorporarlas al texto constitucional y mediante la aprobación de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) así como cualquier otra normativa que exista y se deriven de ella, son nulas de pleno derecho, carecen de validez jurídica, porque su creación se hizo al margen de la Constitución, sin facultades para crear este tipo de leyes ordinarias o secundarias y vulnerando o traspasando los límites formales y materiales impuestos por el constituyente al legislador y a los poderes constituidos o poderes del Estado; teniendo una prohibición taxativa en el artículo 374 de la Constitución de la República, para no reformar los artículos 294, 303, 304 y 329 y para aprobar dicha Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), traspasó y violentó los límites formales, de procedimiento y materiales, de contenido, como lo es, la forma de gobierno y el territorio nacional. De igual manera, como en la jerarquía del derecho la reforma constitucional o ley de reforma, la ley orgánica o ley secundaria u ordinaria tienen un rango de ley inferior a la Constitución original, sobre todo frente a las cláusulas de intangibilidad o artículos pétreos, el Poder Legislativo de períodos anteriores al traspasar y violentar los límites

mencionados en el párrafo anterior, produjo a la reforma constitucional y a la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) una nulidad de origen constitucional, por lo que su aprobación y ratificación carece de validez jurídica, por encontrarse al margen de la Constitución de la República. En consecuencia, la ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) y todas aquellas normas jurídicas que se deriven, de la reforma constitucional y, de dicha ley orgánica, como ser, otras leyes, reglamentos, resoluciones, así como cualquier disposición, contratos, concesiones o toda normativa y/o decisión etc., relacionada con las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) carecen de validez jurídica. Puesto que ninguna autoridad tiene facultades para crear este tipo de decisión o leyes secundarias, violando o traspasando los límites formales y materiales impuestos por el constituyente a los poderes del Estado, que protegen nuestro territorio nacional y forma de gobierno, además de valores materiales que trascienden de lo formal, como la soberanía e independencia del pueblo hondureño. Porque la legalidad constitucional responde a unos valores y principios que el poder constituyente protege a través de estas cláusulas intangibles o pétreas, para mantener el orden constitucional, la soberanía y el sistema democrático.

CONSIDERANDO: Que de conformidad a los artículos 321, 323 y 374 de la Constitución, este Congreso Nacional 2022-2026 no reconoce ninguna sentencia, dictamen o resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Suprema de Justicia en pleno en favor de estas zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE). Puesto que, es de amplio conocimiento que cualquier sentencia o cualquier decisión judicial que violente los artículos pétreos carece de validez jurídica, ya que ha quedado claro que los poderes constituidos, entre ellos, el Poder Judicial no tienen la facultad para reformar (vía jurisprudencia), modificar o alterar y violentar los artículos pétreos de nuestra Constitución (artículo 374 de la Constitución). Ya que el poder constituyente le impuso límites a los tres poderes del Estado, eso incluye al Poder Judicial. Límites que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la misma Corte Suprema de Justicia al emitir sentencias y decisiones judiciales en favor de estas zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) también los violentó en cuanto a la prohibición de reformar, por cualquier otro medio, o de cualquier modo y en ningún caso, los artículos protegidos, pétreos o irreformables, que afecten, modifiquen o alteren la forma de gobierno y el territorio nacional de Honduras, artículo 374. **CONSIDERANDO:** Que la revocación de cualquier disposición, contrato, concesión etc., vinculados, emitidos o dictados en favor de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) no generará indemnizaciones de ningún tipo, a ninguna persona natural, a ninguna empresa y a ningún inversionista. Ya que ninguna persona natural, empresa o inversionista tiene derechos a reclamar sobre un negocio ilícito, proveniente de esta excesiva violación a nuestra Constitución, a la soberanía y a la dignidad a todos los hondureños. Ya que aun y cuando Honduras hace suyos los principios y prácticas del derecho internacional, artículo 15 de la Constitución, ningún tratado o convenio internacional se encuentra por encima de la Constitución, artículo 17 de la Constitución, ni ninguna ley orgánica se encuentra por encima de la Constitución, artículo 320 de la Constitución. La Constitución es categórica en cuanto a que, para que un tratado o convenio internacional que afecta una disposición constitucional, peor aún, afecta y produce una violación tan grave, como lo es, en este caso, los artículos pétreos, intangibles o irreformables, y así se vuelva el tratado parte del derecho

interno de Honduras, es decir, que sea de obligatorio cumplimiento para el Estado de Honduras, tiene que cumplir con los requisitos constitucionales, uno de ellos es, que el tratado internacional debe de ser aprobado por el procedimiento que rige la reforma constitucional y simultáneamente el artículo constitucional afectado por el tratado debe de ser modificado en el mismo sentido, antes de que sea ratificado por el Estado de Honduras dicho tratado, artículo 17 de la Constitución. Sin embargo, todo se hizo con ilegalidad constitucional o al margen de lo establecido en la Constitución. Puesto que, de un lado, no se hizo el procedimiento para modificar el artículo constitucional afectado, que son los artículos pétreos, éstos, de conformidad con la Constitución, sólo procede modificarlos mediante un plebiscito o referéndum o una asamblea nacional constituyente, y ello no se hizo así. Otro es, tener la facultad constitucional para aprobar y ratificar dicha reforma constitucional; que no se tuvo, por la prohibición taxativa constitucional a los poderes del Estado de modificar o alterar los artículos intangibles o pétreos, artículo 374 de la Constitución. Por el contrario, el Poder Legislativo de periodos anteriores, al aprobar y ratificar la creación de estas zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) e incorporarlas a la Constitución y aprobar esta ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), violentaron los límites formales (de procedimiento) y materiales (de contenido, que es grave), como lo es, la forma de gobierno y el territorio nacional. **CONSIDERANDO:** Que debido a este reconocimiento que hace la Constitución en cuanto a la separación y límites impuestos por el poder constituyente al poder constituido o poderes del Estado, en donde se señala que las leyes constitucionales o leyes de reforma o reformas constitucionales, esta ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) como ley secundaria u ordinaria se encuentran bajo límites claros y precisos (procedimiento de reforma constitucional y las cláusulas de intangibilidad) y, que éstas no se encuentran en el mismo plano de la Constitución original, se considera, que no sólo es una atribución, facultad o potestad del Poder Legislativo, sino también que se torna en una obligación para este poder del Estado de conformidad con su mandato constitucional, artículos 205.1, 323, 374 de la Constitución, el derogar la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) porque vulnera los límites formales o materiales establecidos en la Constitución, como lo son las cláusulas de intangibilidad, irreformables o pétreas. **CONSIDERANDO:** Que este Congreso Nacional 2022-2026, no permitirá que se violente, afecte, lesione, modifiquen o alteren la forma de gobierno y el territorio nacional de Honduras, tampoco permitirá que se violente la soberanía del pueblo, a través de esta ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) o ley ordinaria o secundaria, que traspasó los límites impuestos por el poder constituyente en la Constitución a los poderes constituidos o poderes del Estado; puesto que, "proceder de otra manera significaría destruir la lógica del Estado constitucional, otorgando a un poder jurídicamente limitado, ... (...) ... las atribuciones del poder soberano."

Por cierto, luego de analizar la parte considerativa arriba transcrita del decreto legislativo No. 33-2023, este alto tribunal de justicia declara que hace suyos todos los conceptos

allí establecidos, en virtud de que acompañan y complementan las argumentaciones que sustentan la presente sentencia.

6.6. Cambio de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Las zonas de empleo y desarrollo económico o ZEDEs tienen como precedente lo que en su momento se llamó, estatuto constitucional de las REGIONES ESPECIALES DE DESARROLLO (RED), mejor conocidas como "ciudades modelo".

Las entonces "ciudades modelo" nacieron con la reforma constitucional a los artículos 304 y 329 de la Constitución de la República que fueron promulgadas mediante el decreto legislativo No. 283-2010 publicado en La Gaceta número 32,443 del quince de febrero del dos mil once, que luego fue ratificado por el decreto legislativo número 4-2011, publicado en La Gaceta número 32,460 del siete de marzo del dos mil once. Asimismo, contra el decreto legislativo número 123-2011, publicado en La Gaceta número 32,601 del veintitrés de agosto del dos mil once que contenía el Estatuto constitucional de las Regiones especiales de desarrollo.⁵³

Todos los anteriores decretos legislativos que dieron nacimiento a las "ciudades modelo", fueron declarados inconstitucionales por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la **sentencia RI-CSJ-0769-2011** dictada el diecisiete de octubre de dos mil doce.⁵⁴

Cabe resaltar que la declaratoria de inconstitucionalidad fue motivo para que el Congreso Nacional, en represalia, depusiera a cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional (2009-2016).⁵⁵

⁵³ El artífice de dichos decretos legislativos fue el Congreso Nacional presidido por Juan Orlando Hernández Alvarado durante el gobierno del presidente de la república José Porfirio Lobo Sosa.

⁵⁴ Debido a que la decisión judicial de la Sala de lo Constitucional no obtuvo la unanimidad requerida por la Constitución, el asunto pasó al conocimiento del pleno de quince magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes al final declararon por mayoría de votos la inconstitucionalidad de los decretos legislativos ya indicados. Votaron a favor de la inconstitucionalidad los magistrados José Tomás Arita Valle, Rosalinda Cruz Sequeira de Williams, Raúl Antonio Henríquez Interiano, Víctor Manuel Martínez Silva, Rosa de Lourdes Paz Haslam, José Francisco Ruiz Gaeckel, José Antonio Gutiérrez Navas, Jacobo Antonio Cáliz Vallecillo, Marco Vinicio Zúniga Medrano, Gustavo Enrique Bustillo Palma, Edith María López Rivera y María Luisa Ramos. Votaron a favor de la constitucionalidad de los decretos los magistrados Óscar Fernando Chinchilla Banegas y Jorge Alberto Rivera Avilés, este último presidente de la Corte Suprema de Justicia.

⁵⁵ Los magistrados de la Sala de lo Constitucional que fueron destituidos el once de noviembre de dos mil once, son: José Francisco Ruiz Gaeckel, Rosalinda Cruz Sequeira,

Como también es de destacar que, el Estado de Honduras recientemente fue condenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en virtud de dicha destitución de magistrados.⁵⁶

Nuevamente se presentaron garantías de inconstitucionalidad en contra de las ahora ZEDEs, pero en esta ocasión no hubo oposición por parte de la Sala de lo Constitucional (2009-2016), conformada por nuevos magistrados, elegidos por el Congreso Nacional en sustitución de los que declararon la inconstitucionalidad de las ciudades modelo.

Las sentencias que declararon sin lugar las inconstitucionalidades son: **a) RI-0030-2014** de fecha veintiséis de mayo de dos mil catorce; **b) RI-0174-2014** de fecha doce de agosto de dos mil catorce; **c) RI-0179-2014** de fecha diez de junio de dos mil catorce; y **d) RI-0424-2014** dictada en fecha veintinueve de abril de dos mil catorce.

Cabe mencionar que todas estas sentencias se dictaron por unanimidad de votos.⁵⁷

A continuación, la Corte Suprema de Justicia, procede a referirse a estos precedentes jurisprudenciales, dictados por la Sala de lo Constitucional (2009-2016). Para de inicio señalar que ninguna de estas sentencias se encuentran ajustadas a lo que disponen de manera imperiosa e ineludible los artículos 374 y 375 de la Constitución, tanto en razón de todo lo que ya se expuso con anterioridad y las acotaciones que a continuación se detallan.

6.6.1. La Sala de lo Constitucional (2009-2016) justifica la sentencia **RI-0030-2014** señalando que la creación de las zonas de empleo y desarrollo económico obedece a:

"... aliviar las precarias condiciones económicas en que se debate la mayoría del pueblo hondureño, con su creación nuestro legislador pretende de forma loable que tales zonas sean verdaderos polos de desarrollo mediante la captación e inversión de capital tanto extranjero como nacional a fin de poder brindarle a una buena parte de nuestra población desempleada, la oportunidad de tener un trabajo digno y así mejorar sus condiciones de vida."

José Antonio Gutiérrez Navas y Gustavo Enrique Bustillo Palma. El único magistrado que no fue removido fue Óscar Fernando Chinchilla Banegas debido a que votó a favor de la constitucionalidad de los decretos impugnados y quien posteriormente fue elegido fiscal general de la república, durante los dos periodos presidenciales de Juan Orlando Hernández.

⁵⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Gutiérrez Navas y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2023. Serie C No. 514.

⁵⁷ Votaron los magistrados Silvia Trinidad Santos Moncada (Presidenta). Víctor Manuel Lozano Urbina. German Vicente García García. José Elmer Lizardo Carranza. Lidia Estela Cardona Padilla, todos ellos elegidos por el Congreso Nacional después de haber destituido a los que se declararon la inconstitucionalidad de las ciudades modelo o redes.

Seguidamente señala que no comparte la tesis de que las reformas constitucionales sometidas a escrutinio, son violatorias de artículos irreformables, en relación con el territorio lo explica en el párrafo que a continuación se transcribe y el cual es de imposible comprensión, así⁵⁸:

"...entendemos que la tenencia de la tierra se define como una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas; la cual reviste un carácter multidimensional, al entrar en juego aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos que indudablemente deberán tomarse en cuenta; en ese sentido también entendemos que las reglas sobre la tenencia de la tierra definen de qué manera pueden asignarse dentro de la sociedad los derechos de propiedad de la tierra, definen como se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones; aspectos todos los cuales parten de un concepto dominical eminente por parte del Estado, como atributo esencial del Estado;..."

Luego, señala que no considera que la reforma al artículo 329 de la Constitución sea inconstitucional, en virtud de que en su texto se dispone que el Congreso Nacional al aprobar la creación de las zonas sujetas a regímenes especiales debe garantizar lo dispuesto en:

"... los artículos 10, 11, 12, 13, 15 y 19 de la Constitución de la República referente al territorio. Estas zonas están sujetas a la legislación nacional en todos los temas relacionados a soberanía, aplicación de la justicia, defensa nacional, relaciones exteriores, temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes."

De manera que esta Corte Suprema de Justicia (2023-2030) al examinar la decisión anterior dictada por la Sala de lo Constitucional (2009-2016), toma en cuenta en su análisis que la inconstitucionalidad reprochada entonces, fue rechazada en aquel momento mediante un argumento muy simplista, porque refutó el reproche limitándose a indicar que el texto cuestionado es constitucional porque el mismo texto cuestionado así lo dice.

El análisis de la Sala de lo Constitucional (2009-2016), no es jurídicamente y constitucionalmente correcto, en lugar de quedarse en la exposición literal de la normativa bajo escrutinio, debió trascender y superar lo meramente formal; porque de hecho, de haber estudiado los efectos materiales del texto reformado, se habría dado cuenta que, aunque dicho texto

⁵⁸ Ver considerando 11 de la sentencia.

de manera expresa consigne su respeto a la Constitución, soberanía, defensa nacional, etc., esto no es cierto, tal como ya se analizó extensamente con esta sentencia.

Es decir, el hecho de que una norma disponga que se encuentra de conformidad con lo que dispone la Constitución de la República, no la hace *per se* constitucional.

En otro aparte, la Sala de lo Constitucional (2009-2016) en la sentencia dictada en el año 2014, toma como justificado el régimen fiscal especial⁵⁹ que dispone la reforma constitucional del artículo 329, señalando literalmente lo siguiente⁶⁰:

"... tal normativa es lo suficientemente clara en cuanto al régimen fiscal y financiero que rige esas zonas especiales, situación que no es contraria a nuestra norma fundamental, toda vez que entendemos que tal régimen fiscal especial es concedido por el poder derivado que el pueblo hondureño ha depositado en el Congreso Nacional de la República, razón más que suficiente para estimar que no se produce la inconstitucionalidad invocada por la recurrente."

La Sala de lo Constitucional (2009-2016) en aquella sentencia, cometió el error (o abuso) de considerar que el poder derivado o Congreso Nacional, se encuentra en situación jerárquica superior en relación con el Soberano, quien detenta el poder originario. No tomó en cuenta, que una de las manifestaciones más rigurosas de poder, es precisamente lo atinente a la facultad de imponer cargas tributarias; y que este es uno de los elementos más significativos de soberanía. Por lo que dicha disposición es inconstitucional en razón de atentar contra del sentido de pertenencia soberano de un territorio, como elemento físico donde se ejerce autoridad y control, imponiendo entre otras, la obligación de tributar.

Seguidamente la Sala de lo Constitucional (2009-2016) en el considerando 13 de la sentencia dictada en el año 2014, dispuso que la reforma de los artículos ya mencionados, no atenta contra

⁵⁹ En complemento, el artículo 4 de la ley secundaria contenida en el decreto legislativo número 120-2013 que desarrolla le referidas zonas, regula lo atinente al régimen fiscal de las mismas al disponer "El régimen fiscal especial de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), las autoriza a crear su propio presupuesto, el derecho a recaudar y administrar sus tributos, a determinar las tasas que cobran por los servicios que prestan, a celebrar todo tipo de convenios o contratos hasta el cumplimiento de sus objetivos en el tiempo, aun cuando fuera a lo largo de varios periodos de gobierno." Y que en ese mismo sentido el artículo 23 de la citada ley establece: "Las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), tiene un régimen financiero independiente, están autorizadas a utilizar sus ingresos financieros exclusivamente para sus propios fines, y transferirán recursos a las autoridades del resto del país en la forma en que se señale en esta ley..."

⁶⁰ Ver considerando 12 de la sentencia.

la soberanía nacional en virtud de lo que a continuación se transcribe:

"... es pertinente señalar por parte nuestra, que el poder político en el marco de un Estado unificado, se ejerce de forma excluyente en una comunidad política en el marco de un territorio. Así tenemos que el Estado se organiza en una serie de instituciones u órganos especializados para ejercer tal poder, lo cual conlleva la coerción, misma que tiene su derivación del Poder político unificado y superior del Estado."

De este farragoso e ininteligible argumento, pasa a señalar lo siguiente, redactado también de forma igualmente incomprensible; el cual en todo caso, no alcanza a justificar el hecho de que el Congreso Nacional suplantó en el caso bajo estudio, el poder del Constituyente originario:

"... la soberanía de un Estado en el ámbito internacional deriva de su independencia, aun y cuando en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente definir el ámbito real de independencia es cada día más difícil; pero no por ello debemos olvidar que la misma definición de Estado está íntimamente ligada con la independencia jurídica; en su dimensión interior debe precisarse quien ejerce esa soberanía, situación esta, que ha sido objeto de debate a lo largo de los dos últimos siglos, ahora bien con el nacimiento de los Estados democráticos se ha construido la idea de soberanía interior sobre la base de que sólo el pueblo en su conjunto expresaba la voluntad de la nación, en otras palabras al subordinar la legitimidad de la soberanía estatal al predominio de la soberanía social, esta última se ha impuesto como elemento central de referencia, jurídicamente tal situación en el caso nuestro se ha traducido en la aprobación por nuestros constituyentes de la Constitución de la República, de la cual se deriva la legitimidad de los poderes constituidos y con ello se ha construido el concepto de poder constituyente."

Finalmente, la Sala de lo Constitucional de aquel entonces, justifica la facultad de reformar la Constitución que tiene el Poder Legislativo; sin embargo, soslaya a propósito la existencia de normas que son irreformables o pétreas.

En el decurso de la presente sentencia, se han ido dando argumentos que demuestran que el contenido de las reformas bajo estudio es inconstitucional, porque contraviene el contenido protegido del artículo 374 constitucional.

En el considerando 14 de la sentencia dictada en el año 2014, la Sala de lo Constitucional (2009-2016) dispuso desestimar el motivo de inconstitucionalidad mediante el cual se denunciaba la vulneración del artículo 374 de la Constitución de la Republica, por quebrantar la forma de gobierno. En ese entonces la Sala de lo Constitucional se limitó a argumentar lo siguiente:

"... esta Sala estima que teniendo cada poder del Estado definida las atribuciones que le corresponden, así como analizadas las reformas constitucionales impugnadas y la ley que rige las ZEDE, no encontramos que las mismas se opongan a la forma de gobierno establecida por nuestra carta magna toda vez que precisamente las referidas zonas tienen como normativa jerárquica aplicable en primer lugar la Constitución de la República, en segundo lugar los tratados internacionales celebrados por el Estado de Honduras en lo que sean aplicables; en tercer lugar la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE); en cuarto lugar las leyes señaladas en las disposiciones finales de la referida ley y finalmente la normativa interna que emane de las autoridades de las referidas zonas."

Con la anterior argumentación, la Sala de lo Constitucional (2009-2016), niega rotundamente que una reforma constitucional pueda contrariar a la misma Constitución, lo que si es posible, tal como ya fue explicado en esta sentencia.

La Sala de lo Constitucional (2009-2016), obvió en aquel momento, cuestionar todo lo referente a la autonomía que el Congreso Nacional de entonces, le cedió a los inversionistas sobre los territorios constituidos en ZEDEs, permitiéndoles crear y aplicar normas legales especiales; y juzgar a los habitantes de dichas zonas de conformidad, no a las leyes hondureñas, sino a las propias, incluyendo extranjeras; y, ni siquiera conforme a nuestro sistema judicial, sino sistemas *ad hoc*, administrado por jueces nombrados por nuestra Corte Suprema de Justicia, pero escogidos por los gobiernos de las ZEDEs.

La Sala de lo Constitucional (2009-2016) conformada por los nuevos magistrados, precisamente los mismos que sustituyeron a los que fueron destituidos por haber declarado la inconstitucionalidad de las "ciudades modelo", se refirió al motivo de inconstitucionalidad consistente en la violación a normas de naturaleza irreformable en sentido restrictivo⁶¹, señalando dicha Sala que, al confrontar el objetivo de las reformas constitucionales, observa que la ley orgánica impugnada

⁶¹ Refiriéndose a temas relacionados con: **a)** La libertad e igualdad ante la ley (artículo 60); **b)** La no aplicabilidad de leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden, que regulen el ejercicio de las declaraciones, derechos y garantías establecidas en la Constitución, si los disminuyen, restringen o tergiversan (artículo 64); **c)** derecho a la libre circulación (artículo 81); **d)** derecho a no ser expatriado (artículo 102) y **e)** Las leyes que regulan las relaciones laborales son de orden público, e implica la nulidad de los actos o convenios que implique renuncia, disminución o restricción de los mismos (artículo 128); en relación con los artículos 1, 10 y 24 de la Declaración universal de los derechos humanos, y lo preceptuado en los artículos 3, 14 y 26 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos

y que regula las referidas zonas, establece en su artículo 9 lo siguiente:

"Todas las personas en las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), son iguales en derechos y deberes, sin discriminación de ninguna naturaleza, salvo las disposiciones señaladas en la Constitución de la República o en la presente ley orgánica que reserven a hondureños o a residentes en las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)."

Por lo que, al tenor de lo antes expuesto, dicha Sala (2009-2016) desestimó el reproche de violación al derecho a la igualdad que le asiste a los ciudadanos de este país con la creación de las referidas zonas de desarrollo.

Posteriormente la Sala de lo Constitucional (2009-2016) en la sentencia que pronunció en el año 2014, con relación a la libertad de locomoción, dispuso que no existe violación al artículo 81 de la Constitución de la República. Esto lo explicó señalando que dicho derecho está contenido en el artículo 13 de la Declaración universal de derechos humanos, haciendo referencia a cuatro derechos claramente diferenciados y complementarios entre sí, como son:

"1) El derecho a la libre circulación de los nacionales de un determinado Estado dentro de su Estado y de los extranjeros que se hallen en él legalmente. 2) El derecho que tienen los nacionales de un Estado y los extranjeros que se hallen en él legalmente a escoger su residencia dentro del Estado. 3) El derecho a salir libremente de cualquier Estado, incluso del que el ciudadano es nacional. 4) El derecho a retornar a un Estado. Este último derecho comprende el de retorno de los nacionales y el derecho a la reinmigración para los extranjeros residentes."

Asimismo, dicha Sala (2009-2016) explicó que:

"La formulación del principio general de la libre circulación de las personas tiene dos vertientes bien diferenciadas: a) La estatal o derecho a poder residir y moverse dentro de las fronteras de un determinado Estado; y b) La internacional que hace referencia al derecho a poder salir de un Estado del que no se es nacional, el derecho a volver a él, o el derecho a pedir asilo."

Para luego señalar, que al contrastar el derecho a la libre circulación y de residencia, analizados a la luz de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), decide que dicha ley no restringe el derecho constitucional mencionado porque cuando un ciudadano decide voluntariamente habitar en una ZEDE, es indudable que para él, se establecen unas

condiciones y límites específicos, que no se dan respecto de aquellos ciudadanos que se encuentran fuera de las referidas zonas; y que, tales límites o restricciones, operan tanto para residentes como para aquellos que no lo son, sometiéndose a la Constitución y las leyes vigentes, por lo que no existe vulneración a la referida garantía.⁶²

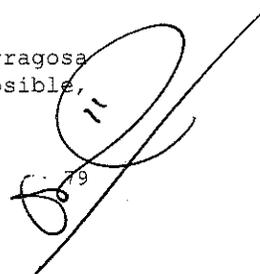
Al analizar la razón de rechazo descrito *ut supra*, se percibe que no es una respuesta que satisfaga el deber de motivación clara y suficiente, debido a que lo que el impetrante reprocha es la inaccesibilidad de los no residentes a las ZEDES, queriendo señalar que es como entrar a otro país, en virtud de que dichas zonas están sometidas a otra legislación y autoridades distintas a las del resto del país. Cuestionamiento que no abordó este alto tribunal de justicia en aquel momento, o sea no dio puntual respuesta al reproche.

También en dicha sentencia, se pretendió dar respuesta al reproche de que la creación de las ZEDES, violenta el artículo 102 constitucional, el cual prohíbe la expatriación o entrega de personas de nacionalidad hondureña a autoridades de un Estado extranjero.

En ese momento la Sala (2009-2016), dispuso que no eran de recibo los argumentos de la recurrente, puesto que las ZEDES, no constituyen un estado extranjero, y que tampoco el territorio ocupado por las mismas puede considerarse como tal, ya que sigue siendo parte inalienable del territorio nacional.

Al analizar nuevamente el tema, se cuestiona que, en aquella oportunidad, este alto tribunal de justicia, no brindó una respuesta satisfactoria al problema, al contestar el asunto dando por hecho una cuestión que suscita más bien, más inquietudes y dudas que certezas y seguridades. Es decir, se responde bajo la afirmación de que el territorio de las ZEDES sigue siendo territorio hondureño; pero sin abordar y aplacar las dudas que existen, sobre si dichos territorios se encuentran más allá de la mera formalidad bajo la real y material jurisdicción hondureña. Esto último, como interrogante bien fundada en el hecho concreto de la casi absoluta autonomía cedida a favor de

⁶² En realidad, este apartado de la sentencia se encuentra redactado de manera farragosa o poco comprensible, de manera que aquí se resume, intentando captar lo mejor posible, su sentido y alcance.

A large, stylized handwritten signature or set of initials is located in the bottom right corner of the page. It consists of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

los inversionistas, quienes como ya se expuso antes, tendrían absoluta libertad para legislar, nombrar autoridades, escoger jueces, imponer sistemas de juzgamiento foráneos, y juzgar finalmente a quienes se encuentren en dichos territorios según sus propias leyes.

6.6.2. La sentencia **RI-0174-2014**, se dictó por unanimidad de votos⁶³ desestimando la garantía de inconstitucionalidad. En esta sentencia se reproduce el contenido de la sentencia RI-0030-2014 anteriormente expuesta, insertándola desde el considerando 5 hasta el considerando 16, para reiterar al final su decisión y confirmando sus argumentos.⁶⁴

6.6.3. La sentencia **RI-0179-2014** dictada en fecha diez de junio de dos mil catorce⁶⁵, nuevamente reitera la decisión y argumentos de la sentencia RI-0030-2014, transcribiéndola al igual que en la anterior.

6.7.4. La sentencia **RI-0424-2014** de fecha veintinueve de abril de dos mil catorce fue declarada inadmisibile tras considerar que los ciudadanos Jorge Nelson Ávila Gutiérrez y Edwin Antonio Sandoval Lagos, actuando en su condición personal, no cumplieron con la previsión establecida en el numeral 5 del artículo 79 de la Ley sobre justicia constitucional, que impone al recurrente la obligación de indicar en forma clara y precisa el interés directo, personal y legítimo que motiva su acción.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia concluye señalando que la presente sentencia constituye por sí misma una variación

⁶³ La decisión fue tomada por los magistrados Silvia Trinidad Santos Moncada (Presidenta). Víctor Manuel Lozano Urbina. German Vicente García García. José Elmer Lizardo Carranza. Lidia Estela Cardona Padilla.

⁶⁴ Sentencia de fecha doce de agosto de dos mil catorce, dictada en la garantía de inconstitucionalidad interpuesta por vía de acción por Nahum Efraín Lalin Güity por la ORGANIZACIÓN FRATERNAL NEGRA DE HONDURAS (OFRANEH); Bertha Cáceres por COPINH; Jessica Yamileth Trinidad por la RED DE DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS DE HONDURAS; Ana Suyapa Ortega por la MESA DE MUJERES PROGRESISTAS; Luis Alberto Méndez por el PROYECTO CULTURAL Y POLÍTICO CASA DE LOS PUEBLOS; Carmen Gabriela Díaz Sánchez por el CENTRO DE DERECHOS DE MUJERES; Kevin Armando Galo por el FRENTE REVOLUCIONARIO ARTÍSTICO CONTRACULTURAL; Donaldo Hernández Palma por el CEHPRODEC; Denia Xiomara Mejía por el INEHSCO; Fredin Funez por el PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES; Juan Almendares por el COMITÉ HONDUREÑO ACCIÓN POR LA PAZ; Lorena Margarita Zelaya por INSURRECTAS AUTÓNOMAS; Sandra Marybel Sánchez y Óscar Tábora Leiva. Acción interpuesta en contra del decreto legislativo No. 236-2012 ratificado con el decreto No. 9-2013, en cuanto crean las zonas de empleo y desarrollo económico, y el decreto No. 120-2013, contentivo de la Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico, por violentar artículos 294, 303, 329 y 374 de la Constitución de la República, esta última contentiva de disposiciones irreformables como los relativo a la soberanía, al territorio nacional y a la forma de gobierno.

⁶⁵ Esta sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad promovida por Jari Dixon Herrera Hernández, Juan Alberto Barahona, Pedro Rafael Alegría Moncada, Darwin Enrique Barahona, Juan Alexander Barahona y Nelson Enrique Colindres, miembros del FRENTE NACIONAL DE RESISTENCIA POPULAR (FNRP).

en la línea jurisprudencial que había seguido este alto tribunal de justicia con las sentencias anteriores: RI-0030-2014, RI-0174-2014, RI-0179-2014 y RI-0424-2014.

La argumentación que explica el cambio jurisprudencial, se encuentra ampliamente expuesta en la parte que fundamenta el fallo de esta sentencia, debiéndose reparar especialmente en el carácter impositivo e ineludible del artículo 375 constitucional en relación con el artículo 374, debiéndose en ese sentido tomar esta sentencia, como el restablecimiento *ex officio* del imperio de nuestra Constitución violentada en sus elementos irreformables de territorio y forma de gobierno, con la creación de las zonas de empleo y desarrollo o ZEDEs, mediante el decreto legislativo No. 236-2012, el cual fue ratificado mediante el decreto No. 9-2013, ambos contentivos de la reforma a los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República.

PARTE DISPOSITIVA O FALLO

POR TANTO: La Corte Suprema de Justicia, como intérprete último y definitivo de la Constitución de la República, teniendo en cuenta la opinión del Ministerio Público, con el **VOTO MAYORITARIO** de los honorables magistrados: Rebeca Lizette Ráquel Obando (presidenta), Milton Danilo Jiménez Puerto, Mario Rolando Díaz Flores, Rubenia Esperanza Galeano Barralaga, Roy Pineda Castro, José Ricardo Pineda Medina, Felipe René Speer Láinez y Aída Patricia Martínez Linares; emitiendo su voto particular los honorables magistrados: Gaudi Alejandra Bustillo Martínez, Anny Belinda Ochoa Medrano, Odalis Aleyda Nájera Medina, Nelson Danilo Mairena Franco, Walter Raúl Miranda Sabio, Marvin Rigoberto Espinal Pinel y Luis Alonso Discua Cerrato, en nombre del Estado de Honduras y con fundamento en los artículos 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 184, 185 303, 304, 308, 313 No. 5, 316 No. 1, 321, 323, 324, 325, 326, 327, 329, 374 y 375 de la Constitución de la República; 1, 3 No. 3, 4, 5, 8, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 89 y 92 de la Ley sobre justicia constitucional; y con el objeto de mantener y restablecer el imperio y supremacía de esta Constitución, en relación con la forma de gobierno y la soberanía que ejerce el Pueblo hondureño sobre la integridad absoluta de su territorio, **FALLA:** 1. Declarando **POR MANDATO IMPERATIVO E**

INELUDIBLE del artículo 375 de la Constitución de la República de Honduras, la inconstitucionalidad total y de origen o ex tunc del decreto legislativo No. 236-2012 aprobado en fecha veintitrés de enero del dos mil trece por el Congreso Nacional de la República, y ratificado mediante **decreto legislativo No. 9-2013**, publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras No. 33,080, de fecha veinte de marzo del dos mil trece, que contiene la **reforma a los artículos 294, 303 y 329** de la Constitución de la República, mediante la cual se autorizó la creación de las **ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO (ZEDE)**. 2. Se declara **POR MANDATO IMPERATIVO E INELUDIBLE del artículo 375 de la Constitución de la República de Honduras, la inconstitucionalidad total y de origen o ex tunc** de los decretos legislativos siguientes: **a) el decreto legislativo No. 120-2013** que contiene la **Ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE)**, aprobada el doce de junio de dos mil trece por el honorable **Congreso Nacional de la República de Honduras**, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta **No. 33,222** de fecha seis de septiembre de dos mil trece; **b) el decreto legislativo No. 368-2013**, publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras No. 33,352 de fecha once de febrero de dos mil catorce, contentivo de la ratificación del nombramiento de los miembros del Comité para la adopción de mejores prácticas (CAMP), el cual fue nombrado mediante acuerdo ejecutivo No. 003-2014, aprobado el 14 de enero de 2014 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,342 el 30 de enero de 2014; **c) el decreto legislativo 153-2013**, publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras No. 33,194 de fecha cinco de agosto de dos mil trece, que contiene el Programa para el establecimiento de las Zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE); **d) el decreto legislativo No. 32-2021**, publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras No. 35,628 de fecha quince de junio de dos mil veintiuno, relacionado con el impuesto que grava las ventas sobre los bienes y servicios que las ZEDE o las empresas efectúan en el mercado hondureño; **e) la reforma del decreto legislativo No. 32-2021**, aprobada mediante **decreto legislativo No. 68-2021**, publicado en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras No. 35,699 de fecha veintiséis de

agosto de dos mil veintiuno **f)** y toda otra normativa o acto jurídico relacionado con las ZEDES que atente contra la potestad ineludible. **En consecuencia:** 1. Para el mantenimiento incólume e íntegro de nuestro territorio nacional y de la única forma de gobierno que reconoce nuestro país, se restablece y mantiene la vigencia de la Constitución de la República en la versión compatible con los temas perpetuos, irreformables o pétreos contenidos en el artículo 374 constitucional. En virtud de lo cual, las reformas de los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República, declaradas inconstitucionales mediante la presente sentencia, son nulas; quedando restablecidos dichos artículos a la literalidad que es acorde al orden constitucional que fue quebrantado con la violación de disposiciones cuyo contenido irreformable sólo es disponible en forma exclusiva y única al Pueblo hondureño, como Poder Constituyente y originario. 2. Los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República, quedan por ende de la manera siguiente: 2.1. El artículo 294 constitucional dispone⁶⁶: ***"El territorio nacional se dividirá en departamentos. Su creación y límites serán decretados por el Congreso Nacional. Los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo de conformidad con la ley."*** 2.2. El artículo 303 constitucional dispone⁶⁷: ***"La potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte gratuitamente en nombre del Estado de Honduras, por magistrados y jueces independientes, únicamente sometidos a la Constitución y las leyes. El Poder Judicial se integra por una Corte Suprema de Justicia, por las cortes de apelaciones, los juzgados y demás dependencias que señale la ley. La potestad de impartir justicia en materia electoral y consultas ciudadanas corresponde al***

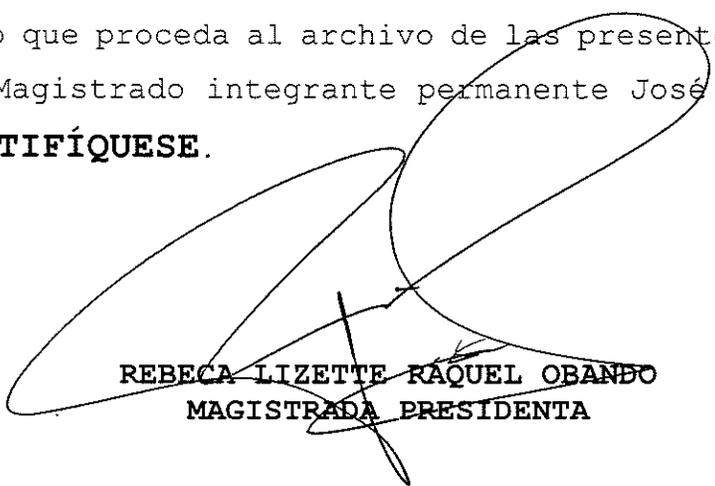
⁶⁶ El artículo 294 constitucional conserva su versión original, tal como lo dispuso la Asamblea Nacional Constituyente en el decreto No. 131 de fecha 11 de enero de 1982, publicado en La Gaceta, Diario Oficial de la República No. 23,612 del 20 de enero de 1982.

⁶⁷ El artículo 303 constitucional se restablece a las reformas vigentes que son: a) El decreto legislativo No. 200-2018 publicado en La Gaceta, diario oficial de la república de Honduras No.34,856 del lunes 28 de enero de 2019, ratificado por el decreto legislativo No. 2-2019, publicado en La Gaceta, diario oficial de la república de Honduras No.34,864 del 6 de febrero de 2019 (posterior a la reforma declarada inconstitucional por esta sentencia; y, b) el decreto legislativo No. 262-2000 publicado en La Gaceta, diario oficial de la república de Honduras No.29,414 del lunes 26 de febrero de 2001, ratificado por el decreto legislativo No. 38-2001, publicado en La Gaceta, diario oficial de la república de Honduras No.29,489 del lunes 29 de mayo de 2001.

Tribunal de Justicia Electoral, creado en esta Constitución en los casos y con las limitaciones que señala la ley. En ningún juicio habrá más de dos instancias; el juez o magistrado que haya ejercido jurisdicción en una de ellas, no podrá conocer en la otra, ni en recurso extraordinario en el mismo asunto, sin incurrir en responsabilidad. Tampoco podrán juzgar en una misma causa los cónyuges y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad." 2.3. El artículo 329 constitucional dispone⁶⁸: "*El Estado promueve el desarrollo integral de lo económico y social que estará sujeto a una planificación estratégica. La ley regulará el sistema y proceso de planificación con la participación de los poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas. Para realizar la función de promoción del desarrollo económico y social y complementar las acciones de los demás agentes de este desarrollo, el Estado con visión a mediano y largo plazo diseñará concertadamente con la sociedad hondureña una planificación contentiva de los objetivos precisos y los medios y mecanismos para alcanzarlos. Los planes de desarrollo de largo y mediano plazo incluirán políticas y programas estratégicos que garanticen la continuidad de su ejecución desde su concepción y aprobación, hasta su conclusión. El Plan Nación, los planes de desarrollo integral y los programas incorporados en los mismos serán de obligatorio cumplimiento para los gobiernos sucesivos.*" 3. Queda expulsado del orden normativo nacional, toda disposición interna o internacional que haya tenido como propósito crear las REGIONES ESPECIALES DE DESARROLLO (RED), mejor conocidas como "ciudades modelo" y las ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDEs). 4. Se declara protegida la inversión de las sociedades o empresas constituidas de buena fe que pretendían convertirse en zonas de empleo y desarrollo económico, así como su propiedad, adquirida de buena fe y de conformidad a nuestras leyes y disposiciones constitucionales. Dichas sociedades o empresas quedan sujetas a la normativa y protección (seguridad) jurídica vigente en el tiempo previo de

⁶⁸ El artículo 329 constitucional se restablece a la reforma vigente contenida en el decreto legislativo No. 175-2004 publicado en La Gaceta, diario oficial de la República de Honduras No.30,586 del 3 de enero de 2005, ratificado por el decreto legislativo No. 373-2005, publicado en La Gaceta, diario oficial de la república de Honduras No.30,910 del 24 de enero de 2006.

las normas declaradas inconstitucionales con esta sentencia. Por lo que dichas sociedades y empresas tienen a su disposición, toda la legislación y los procedimientos civiles, mercantiles, fiscales, administrativos, etc., para legalizar y regularizar su condición, para así continuar operando en Honduras bajo el régimen económico constitucionalmente dispuesto, siempre y cuando hayan actuado de buena fe y sus giros, negocios y transacciones sean transparentes y lícitos de acuerdo con la legislación nacional e internacional. **Y MANDA:** 1. Que la presente sentencia número **RI-CSJ-0738-2021**, sea notificada y certificada, quedando los decretos declarados inconstitucionales nulos y expulsados del orden normativo de la República, así como toda normativa legal o de cualquier otra índole. 2. Que se publique la presente sentencia en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras, para los efectos legales consiguientes. 3. En virtud de que hasta la fecha no se ha dado cumplimiento a la orden dictada por este alto tribunal de justicia, se ratifica la orden proferida en la sentencia **RI-CSJ-0769-2011** de publicarla en La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras, para los efectos legales consiguientes. 4. Se ordena a la secretaria del despacho que proceda al archivo de las presentes diligencias. Redactó el Magistrado integrante permanente José Ricardo Pineda Medina. **NOTIFÍQUESE.**



~~REBECA LIZETTE RAQUEL OBANDO~~
~~MAGISTRADA PRESIDENTA~~

GAUDY ALEJANDRA BUSTILLO MARTÍNEZ
MAGISTRADA



MILTON DANILO JIMÉNEZ PUERTO
MAGISTRADO