

¿Son Inconstitucionales las ZEDE?



Carlos Fortín Lardizábal

Opúsculo 1

¿SON INCONSTITUCIONALES LAS ZEDE?

Carlos Alfonso Fortín Lardizábal

Opúsculo 1

A María Antonieta,
por ser siempre mi inspiración

A Juan Andrés,
por llenar mi vida de orgullo y felicidad

*No basta decir solamente la verdad,
más conviene mostrar la causa de la falsedad.*

- Aristóteles

ÍNDICE

Introducción	4
Sobre la Reforma Constitucional en Honduras	9
Sobre los Instrumentos Jurídicos que crearon a las ZEDE	11
Contenido de la Reforma Constitucional que crea a las ZEDE	12
Argumentos en contra de las Reformas Constitucionales que crean las Zede	16
Argumento 1: Que las ZEDE atentan contra la Soberanía	19
Argumento 2: Que las ZEDE atentan contra el Territorio Nacional	22
Argumento 3: Que las ZEDE violan la facultad exclusiva del Congreso Nacional de emitir leyes	24
Argumento 4: Que las ZEDE violan la prerrogativa de la Corte Suprema de Justicia (Consejo de la Judicatura) de nombrar jueces	28
Argumento 5: Que las ZEDE pueden adoptar sistemas o tradiciones jurídicas de otras partes del mundo	30
Argumento 6: Que las ZEDE tienen un sistema fiscal especial	31
Argumento 7: Que las ZEDE atentan contra los Derechos Humanos de sus residentes	34
Sobre la Criminalización de la Creación, Cumplimiento y Obediencia de la Ley	36
Conclusiones	41
Bibliografía	42

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha debatido mucho sobre la *constitucionalidad* o la *legalidad* o la *legitimidad* de las **ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE)**. Han usado todos esos términos para referirse al tema, seguidos de *traición a la patria* y *venta de territorio nacional*. Para este trabajo lo englobaremos todo como *inconstitucionalidad*, pues esa supuesta inconstitucionalidad, de existir sería, el englobamiento de todas las críticas formuladas.

Soy **Secretario Técnico** de la **ZEDE** denominada **CIUDAD MORAZÁN**. Sin embargo, me responsabilizo personalmente por este trabajo y su contenido. En el mismo analizaré las razones que arguyen para decir que las **ZEDE** son inconstitucionales. Por mi parte, considero que esa aseveración es falsa. Las **ZEDE** son constitucionales y constituyen un mecanismo ideal para desarrollar Honduras en muy poco tiempo. Profundicemos en el tema.

Es realmente notorio que hay pocos temas sobre los que tantos sectores se han puesto de acuerdo como sobre la supuesta *inconstitucionalidad* de las **ZEDE**. Ahora, aceptar que esa inconstitucionalidad es verdadera solo porque mucha gente opina de la misma manera, sin examinar el tema a fondo, constituye una falacia, un razonamiento falso. Si las opiniones generalizadas constituyeran siempre verdad, nunca se habría modificado la opinión de que la tierra era plana, por cuanto la mayoría pensaba de esa manera. En lógica a esa falacia se le denomina *falacia ad populum*¹. No es verdad que la voz del pueblo es la voz de Dios (*vox populi, vox Dei*). No; la mayoría del pueblo en Jerusalem pidió la crucifixión de nuestro Señor Jesucristo. Las ideas mayoritarias no siempre son verdaderas. El desarrollo de las ideas humanas lo prueba.

¹ La *falacia ad populum* afirma que un argumento es válido porque mucha gente lo cree así. Ver Introducción a la Lógica. Autores: Irving M.Copi y Carl Cohen; Editorial Limusa SA de CV; 2010, páginas 138 y 139.

Sin embargo, resulta interesante analizar las razones de esa negativa opinión de la mayoría. Yo clasificaría esa opinión en cuatro vertientes principales:

- Unos se opusieron a las **ZEDE** porque entendían que sus intereses económicos estaban en peligro con dicho proyecto. Aquí incluyo a una parte del sector empresarial de las *maquilas*, cobijadas bajo el régimen especial de las **Zonas Libres (ZOLI)**. También incluyo a un sector del empresariado nacional que temían una competencia desleal de las empresas que operan dentro de las **ZEDE**, mediante el comercio hacia el resto del país. Todos estos temas de competencia eran y son debatibles y además pueden regularse con relativa facilidad, por lo que se pueden buscar líneas de entendimiento con esos sectores empresariales. Líneas de entendimiento que no se dieron en el pasado.

- Luego, se opone un sector grande, vasto, de los políticos. Recordemos que las **ZEDE** constituyen una región fiscal y administrativa autónoma, que adquieren la obligación de brindar a la población residente los servicios de seguridad, salud y educación, entre otros². Imagínense una región en la que con muy pocos impuestos se brindasen esos servicios y, además, de calidad, mientras el resto de la población, en manos de políticos tradicionales, sigue sufriendo las carencias de tales servicios, a pesar de que *el presupuesto del gobierno de Honduras consume una porción enorme del producto interno bruto (PBI)*. Aquí entra otra crítica efectuada a las **ZEDE**, en la que básicamente se señala que constituiría una *“clase privilegiada”* en el país, porque vivirían mejor que el resto de la población. Lo interesante de ese razonamiento es que, ante el presupuesto fáctico de que una

² La educación en CIUDAD MORAZÁN estaba proyectada como bilingüe y el agua proyectada como potable.

región con poco impuesto tendría mejores servicios de seguridad, salud y educación, la solución propuesta es eliminar la posibilidad de que esa parte de la población accediese a una mejoría en su nivel de vida. Evidentemente, la solución que promovería el desarrollo del país sería *copiar la receta* y empezar a convertir toda Honduras en un mercado libre con mínima carga estatal. Me viene a la mente el programa FOROS de TSI y HRN, acaecido el 30 de agosto de 2021, para el que se invitó al economista Richard Rahn, quien fue miembro del CAMP³, y en el que se esperaba que hablase mal del proyecto de las ZEDE. Sin embargo, el señor Rahn lo que afirmó es que el sistema implementado en las ZEDE, de libertad económica y desregulación, debería ser implementado en todo el país, como lo hizo Estonia, con excelentes resultados y con un incremento sustancial en el ingreso per cápita. Ciertamente se pronunció en contra de la manera en que el modelo se implementó en Honduras, pero lejos de criticar el modelo privado de desarrollo, se manifestó en contra de la intervención estatal hondureña en su manejo.

- También encontramos oposición ideológica. En Honduras, como en todos los países, existen personas imbuidas de las ideas *marxistas*, incluso al más alto nivel del gobierno⁴. Desde el punto de vista ideológico, el marxismo sostiene que *el valor* de una **mercancía, de un producto**, deriva única y exclusivamente del trabajo que realizan los trabajadores en el proceso de producción. Por consiguiente, para esa ideología, todo *empresario*, como dueño de los medios de producción, obtiene sus *ganancias*, robándole al trabajador el fruto de su trabajo. Así pues, para estas personas todo empresario es un ladrón, por

³ Siglas de *Comité para la Adopción de Mejores Prácticas*, órgano encargado de supervisar las ZEDE.

⁴ Christian Duarte, Viceministro Director del Servicio de Administración de Rentas (SAR) aceptó que es comunista en el programa 30/30 de fecha 17 de septiembre de 2023. En el discurso de muchos otros se nota la misma tendencia ideológica.

cuanto afirman que obtiene su riqueza esquilmando, robando al trabajador. Para ellos, por tanto, que un empresario, un inversionista, se vaya del país es sinónimo de librarse de un ladrón. Por ello no les preocupa el cierre de empresas.

- Finalmente, la mayoría de las personas que adueñan las ZEDE fueron engañadas por alguno o varios de los sectores arriba mencionados, pues empezaron a verterse mentiras. Las más importantes fueron:
 - Que las ZEDE estaban *vendiendo el territorio nacional*. En primer lugar, siempre me pregunté qué querían decir con lo anterior. En Honduras es **legal, legítimo** y además **común** que ciudadanos extranjeros compren inmuebles privados. Así que, si una ZEDE pretendía vender inmuebles a ciudadanos extranjeros estaría haciendo lo mismo que se hace a diario en este país y en cualquier otro. Si por el otro lado, esa frase supone que el territorio se está vendiendo a una *potencia extranjera*, a otro país, entonces están **MINTIENDO** completamente. De hecho, ninguna de las personas que pronunciaban tal frase podían señalar a qué potencia extranjera se estaba vendiendo el territorio nacional. Sencillamente, porque tal aseveración era y es totalmente falsa. Por otra parte, en el caso de **CIUDAD MORAZÁN** es aún más falsa, pues el esquema de negocios de la misma es únicamente de arrendamiento, no venta de inmuebles. Repetimos que esa aseveración es completamente falsa, pero influyó grandemente en el ánimo de mucha gente.
 - Que las ZEDE estaban expropiando tierra a hondureños, forzándolos a entregar sus inmuebles. Esta aseveración

también es falsa. Me consta que **CIUDAD MORAZÁN** jamás expropió a nadie, pues toda la tierra de su *ámbito espacial de competencia* fue adquirida por contratos de compraventa, negociados de común acuerdo con sus legítimos propietarios. También puedo afirmar que ninguna persona pudo mostrar documentos relativos a ninguna expropiación en ninguna de las ZEDE. Si bien es cierto, el **Decreto 120-2013**, contentivo de la **Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)**, que en adelante denominaré sencillamente como **Ley ZEDE**, en sus artículos 25 y 28 hablan de *expropiación* por parte del Estado⁵, ninguna de las ZEDE promovió ninguna expropiación y ninguna fue realizada. Una mentira más.

Debo aclarar que este trabajo se circunscribirá al contenido de la reforma constitucional realizada mediante los **Decretos 236-2012 y 9-2013** y que dieron vida constitucional a las ZEDE. También haré análisis de algunas disposiciones de la **Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)**, a pesar que la misma fue derogada mediante **Decreto 33-2022**, por lo que ya fue expulsada de la legislación nacional. Claro, que sobre este punto todavía resultan relevantes: la obligación al *periodo de transición* que la misma ley establecía y los *derechos adquiridos* de los inversionistas, protegidos mediante convenios internacionales.

Dicho todo lo anterior, debo recordar que el objetivo de este trabajo es determinar si la reforma constitucional que dio vida jurídica a las ZEDE fue creada en contravención a la misma **Constitución** de la República; es decir si su creación implicaba una transgresión a la misma. Veamos.

⁵ El Estado de Honduras tiene ese derecho eminente que le permite expropiar por causa de utilidad pública en cualquier lugar de Honduras. La inclusión en la **Ley ZEDE** era totalmente innecesaria y demostró ser muy perjudicial.

SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN HONDURAS

Desde el punto de vista de la rigidez con que sus normas pueden ser modificadas, las Constituciones pueden ser clasificadas como: *flexibles, rígidas y pétreas*.

Una constitución se considera *flexible* cuando **puede ser modificada con una ley ordinaria**. Este es el caso del Reino Unido.

Una constitución se considera *rígida* cuando **su proceso de reforma es diferente al de las leyes ordinarias** o que incorpora procesos que dificultan su modificación. Es el caso de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Una constitución es **pétre**a cuando **no puede ser modificada**.

En el caso de Honduras, se adoptó un *sistema rígido con disposiciones pétreas*, pues la mayoría de sus disposiciones pueden ser modificadas mediante un procedimiento especial y unas cuantas disposiciones son irreformables.

Así, de conformidad con el **artículo 373 de la Constitución de la República**, la reforma a la misma requiere **dos tercios (2/3) de votos de la totalidad de sus miembros**. El decreto debe señalar el artículo o artículos que hayan de reformarse, **debiendo ratificarse por la subsiguiente⁶ legislatura ordinaria**, por igual número de votos, para que entre en vigencia. Este procedimiento se considera la parte rígida del sistema constitucional hondureño.

⁶ Mediante Decreto 169-86 de fecha 30 de octubre de 1986, publicado en Diario Oficial La Gaceta No. 25,097 del 10 de diciembre de 1986, la expresión *subsiguiente* debe entenderse como *el que sigue de inmediato*.

Por su parte, el **artículo 374 constitucional** señala que *no podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior⁷, el presente artículo⁸, los artículos legales que se refieren a la forma de gobierno⁹, al territorio nacional¹⁰, al período presidencial¹¹, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título¹² y el referente a quienes no pueden ser Presidente de la República por el período subsiguiente¹³.*

Así pues, tenemos que los **artículos irreformables de la Constitución de la República** por mandato de la propia Constitución son: 1, 2, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 237, 239, 240, 373 y 374. **Todos los demás** pueden reformarse, siempre y cuando se siga el procedimiento establecido en el párrafo primero del artículo 373 constitucional.

⁷ Es decir, el artículo 373.

⁸ Es decir, el propio artículo 374.

⁹ Es decir, los artículos 1, 2 y 4.

¹⁰ Es decir, los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19.

¹¹ Es decir, el artículo 237.

¹² Es decir, el artículo 239.

¹³ Es decir, el artículo 240.

SOBRE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE CREARON A LAS ZEDE

Las ZEDE fueron creadas mediante una reforma constitucional, contenida en los decretos siguientes:

- 1) **Decreto 236-2012, de reformas constitucionales**, publicado en La Gaceta número 33,033 de fecha 24 de enero de 2013.
- 2) **Decreto 9-2013, ratificación** publicada en La Gaceta número 33,080 de fecha 20 de marzo de 2013.

Con estos decretos se da cumplimiento, desde el punto de vista formal, al **artículo 373 de la Constitución de la República** sobre la manera en que debe reformarse la Constitución (más de 2/3 de votos de la totalidad de sus miembros¹⁴ y ratificada en la subsiguiente legislatura).

Estos decretos reformaron los **artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República**. Así pues, al menos desde un punto de vista formal, las reformas constitucionales no reformaron ninguno de los **artículo pétreos o irreformables**. Por supuesto que, para establecer que esas reformas son constitucionales debe revisarse si además no contradice *el contenido de los artículos pétreos*. Veamos.

¹⁴ De hecho, fue la casi totalidad de los Diputados del Congreso Nacional que votaron a favor de su creación.

Contenido de la Reforma Constitucional que crea a las ZEDE:

A continuación transcribo los artículos constitucionales que fueron reformados. Para facilitar la identificación de los cambios, escribo en *letra cursiva* las adiciones o reformas.

Artículo 294.- El territorio nacional se divide en departamentos. Su creación y límites deben ser 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 la Constitución.

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 a 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 habrá más de dos instancias; el juez o magistrado que haya ejercido jurisdicción en una de ellas, no puede 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.

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 ejercicio desde la 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 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 dos terceras partes, de conformidad a lo establecido en el artículo 5 de la Constitución. Este

requisito no es necesario para regímenes creados en zonas con 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 el mar caribe quedan sometidas a las mismas disposiciones constitucionales.

Para la creación y el 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 mejores 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 Concejo 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 espaciales ante el Concejo 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.

ARGUMENTOS EN CONTRA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CREAN A LAS ZEDE

A continuación, haré una recopilación sobre los principales argumentos que se esgrimen en contra de las ZEDE y, sobre todo, sobre la pretendida *nulidad de origen* en el proceso de creación constitucional, que muchos afirman existe. Haré énfasis en aquellos argumentos esgrimidos, pero no sobre la *inconveniencia* de las ZEDE, pues sobre esa *conveniencia* o *inconveniencia* cualquiera puede tener su opinión; sino si el contenido de las reformas constitucionales que le dan vida a esta figura, contradicen o no las disposiciones pétreas de la **Constitución**.

Sin embargo, es necesario circunscribir qué significa que una reforma constitucional, cualquiera que sea, atente o no contra la constitución misma. Dado el proceso de reforma a la constitución que señala el artículo 373 de la Constitución, si una reforma constitucional es aprobada siguiendo dicho mecanismo, la única manera que el contenido de dicha reforma pueda tacharse de inconstitucional, sería que su **literalidad atentase o contraviniese alguno de los artículos pétreos de la Constitución**. Si no, no podríamos hablar de **inconstitucionalidad**. Eso se engloba en lo que en derecho se denomina *interpretación constitucional*.

Pero, ¿qué es la interpretación constitucional?

De conformidad con el jurista español Josep Aguiló Regla¹⁵ *preguntar por el significado de un artículo de la constitución pide una respuesta que cae de lleno en la*

¹⁵ Ponencia "Interpretación Constitucional. Algunas Alternativas Teóricas y una Propuesta". DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 35 (2012) ISSN 0214-8676 pp. 235-258. Ver específicamente página 237.

zona de claridad de la noción “interpretación constitucional”. Tiene la ventaja de que, así formulada, permite eliminar algunas complicaciones: se pregunta por el significado de un texto (el objeto de la interpretación es un texto) que se haya bien recortado (formalmente bien delimitado), un artículo. Hecha esta delimitación, puede presentarse la interpretación como una estructura que correlaciona tres enunciados diferentes: un “enunciado a interpretar”, un “enunciado interpretativo” y un “enunciado interpretado”.

Por consiguiente, para denunciar como *inconstitucional* un *texto constitucional*, se tendría que demostrar de manera lógica, coherente y científica que, el *texto de la reforma constitucional* es violatoria del *texto de un artículo irreformable de la Constitución*. De lo contrario estaríamos frente a lo que se ha denominado Activismo Judicial, en el sentido de aplicación de ideología y, no de la ley, al juzgar.

El jurista estadounidense Antonin Scalia¹⁶ defiende que, en la interpretación de la ley y de la constitución, el *intérprete* no debe atribuirle al texto constitucional un significado que no se derive de su texto. Afirma que: *la filosofía de la interpretación que he descrito es conocido como textualismo. En algunos círculos sofisticados es considerado como ingenuo –“rígido”, “poco imaginativo” o “prosaico”. Pero el textualismo no es nada de eso. Para ser un buen textualista no se debe ser tan insensible como para no percibir los propósitos sociales más amplios para los que una ley ha sido diseñada o podría haberlo sido; ni tan rígido para no percatarse del hecho de que nuevos tiempos requieren nuevas leyes. Se requiere mantener la creencia en que los jueces no tienen autoridad para presentar estos propósitos más amplios, ni para escribir nuevas leyes.*

¹⁶ Una Cuestión de Interpretación. Los Tribunales Federales y el Derecho”, Palestra Editores, Lima, 2015. Ver página 39.

Así pues, si un Tribunal Constitucional estuviese estudiando la posibilidad de declarar inconstitucional las reformas constitucionales que dan vida a las **ZEDE** tendrían que demostrar coherentemente que *el texto de la reforma contraría el texto de un artículo irreformable*. De lo contrario estaríamos frente a un *activismo judicial* que pretendería darle *facultades legislativas al tribunal constitucional*. Y resulta claro que esa facultad soberana de crear leyes y modificar la constitución es prerrogativa del Congreso Nacional.

Concluimos entonces que, para que se pueda afirmar que las reformas que dieron vida a las **ZEDE** son inconstitucionales por violentar artículos pétreos debe demostrarse que el texto de las reformas contraría el texto original del artículo pétreo en cuestión. Por nuestra parte, pretendemos demostrar, en este trabajo, que eso no es así, que el texto de la reforma constitucional que da vida jurídica a las **ZEDE** no contraría ningún artículo pétreo constitucional.

A continuación presento un análisis de los principales argumentos en contra de la reforma constitucional que crea las **ZEDE**.

Argumento 1: Que las ZEDE atentan contra la Soberanía:

De conformidad con el **Diccionario Panhispánico del Español Jurídico**¹⁷ se entiende por **Soberanía**: 1. *Const.* Poder supremo e ilimitado, tradicionalmente atribuido a la nación, al pueblo o al Estado, para establecer su constitución y adoptar las decisiones políticas fundamentales tanto en el ámbito interno como en el plano internacional. 2. *Int. púb.* Principio fundamental del estatuto internacional del Estado, consistente en la facultad de adoptar libremente sus decisiones y ejercer los poderes estatales. Entraña la **summa potestas**¹⁸, que significa que el Estado no está sujeto a ningún otro poder para la adopción de sus decisiones y la **plenitudo potestatis**¹⁹, es decir que ejerce plenamente sus poderes estatales, tanto en el orden interno como en el internacional. En la esfera de las relaciones internacionales, implica independencia e igualdad.

En la Constitución, los artículos 1 y 2 hablan de **soberanía**. El **artículo 1 constitucional** señala que: *Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.*

Esta disposición constitucional parece hablar de **soberanía** en el ámbito internacional, al referirse a que constituye una *república* (en oposición a la monarquía) *libre, democrática e independiente*. Desde ese punto de vista, es decir la soberanía frente a potencias extranjeras, la **ZEDE** no implica cesión de

¹⁷ Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana; Santillana Educación S.L., 2017.

¹⁸ De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, la **Summa Potestas** es: *Int. púb.* Elemento de la soberanía del Estado según el cual el Estado no está sujeto a ningún otro poder para la adopción de sus decisiones.

¹⁹ De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, la **Plenitudo potestatis** es: *Int. púb.* 'Totalidad del Poder'. Elemento de la soberanía del Estado según el cual este ejerce plenamente los poderes estatales, tanto en el orden interno como en sus relaciones con los demás sujetos internacionales.

soberanía, por cuanto la única autoridad estatal que reconoce el **Sistema ZEDE**²⁰ es precisamente la del Estado de Honduras.

En tal sentido, de la literalidad de la reforma constitucional que da vida a las **ZEDE** en ningún momento puede inferirse que es proclive a responder a potencias extranjeras, si no que, en todo momento, reconoce la soberanía de nuestra república y excluye de la competencia de las **ZEDE** temas precisamente relacionados con la soberanía: *‘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’.*

Por consiguiente, el texto de la reforma en estudio **reconoce expresamente la soberanía de la República de Honduras.**

Por su parte, el **artículo 2 constitucional** señala que: *La **soberanía** corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación. La suplantación de la **soberanía popular** y la usurpación de los poderes constituidos se tipifican como delitos de traición a la patria. La responsabilidad en estos casos es imprescriptible y podrá ser deducida de oficio o a petición de cualquier ciudadano.*

Esta disposición constitucional habla de soberanía en el orden interno. Señala que radica en el pueblo (entendiéndose aquella parte de la población con derecho a votar; pues quien no puede votar no puede decidir sobre las autoridades, única verdadera decisión que el votante toma). Es decisión del soberano emitir leyes -a través de sus representantes electos- y, por supuesto, constituir y derogar figuras jurídicas y regímenes especiales como la **ZEDE**.

²⁰ Denomino, en lo personal, **Sistema ZEDE** al conjunto de reformas constitucionales, leyes secundarias que regulan las **ZEDE**, así como sus órganos: Secretaría Técnica, CAMP y las **ZEDE** mismas.

Las **ZEDE** son producto de la voluntad del Soberano, a través del Congreso Nacional. Fueron creadas como órganos internos de la República de Honduras (como los Municipios) y responden a la República de Honduras y para beneficio del pueblo hondureño.

La derogación de la **Ley ZEDE** es el mejor ejemplo, la máxima demostración, que su inclusión no significó nunca una disminución de la soberanía popular. La soberanía popular decidió crearlas y las creó. La soberanía popular decidió derogar la ley y la derogó. Ningún poder ni interno ni externo pudo evitar que la soberanía popular fuese ejercida en ambos casos por los diputados al Congreso Nacional.²¹

Así pues, la mejor muestra que la reforma constitucional que dio vida a las **ZEDE** no violentaba ni violenta la **soberanía popular** radica precisamente en que, ejerciendo tal soberanía, pudo derogarla. Si las **ZEDE** hubiesen comprometido la soberanía de Honduras, hubiese podido, o al menos intentado, evitar la derogación y no lo hizo. No pudo. No tenía cómo.

Debo señalar que, cuando los detractores de las **ZEDE** hablan de que las **ZEDE** comprometen la soberanía no desarrollan el argumento, si no que únicamente afirman ese hecho como *evidente*. Evidencia, sin embargo, que no parece tal cuando se examina a profundidad el tema.

²¹ Por supuesto, habida cuenta que el Estado de Honduras, también en el ejercicio de su soberanía, adquirió voluntariamente obligaciones para con los inversionistas de otros Estados, deviene obligada a responder por dichas inversiones, dentro del marco de las obligaciones internacionales; especialmente en cuanto al respeto al **periodo de transición** que garantizaba la propia **Ley ZEDE** en caso de derogación. Sin embargo, este hecho no elimina la circunstancia de que, en ejercicio de su soberanía, Honduras tenía la potestad de derogar la **Ley ZEDE** y lo hizo.

Argumento 2: Que las ZEDE atentan contra el Territorio Nacional:

La inconstitucionalidad de una ley debe referirse a que, si el texto de la norma constitucional, tal como fue redactada, compromete a no el territorio nacional. Ya vimos que, precisamente son *pétreas* las normas constitucionales que se refieren al territorio.

La reforma constitucional que crea las ZEDE modifica el **artículo 329 constitucional** y señala de manera taxativa 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 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 el mar caribe quedan sometidas a las mismas disposiciones constitucionales.

Como puede apreciarse claramente del texto estudiado, de **manera expresa la reforma constitucional establece el respeto irrestricto a los artículos pétreos referentes al territorio.**

Así pues, interpretarlo de otra manera es ir en contra del texto mismo de la reforma y constituye no un análisis al decreto mismo cuya derogación de origen se pide, sino que un análisis fuera del texto sujeto al análisis.

El argumento que dice que las **ZEDE** atentan contra el territorio nacional tiene varias vertientes. La primera la podemos englobar en la frase: “*están vendiendo el territorio nacional*”. Aquí debo repetir el argumento que esbocé en la introducción. Que un privado compre un inmueble a otro privado es algo común y corriente tanto en Honduras como en los demás países del mundo. Así pues, esa frase no puede referirse a ello en ningún momento, so pena de caer en incoherencia y superficialidad.

Otra vertiente es que acusen a las **ZEDE** de responder u obedecer a una potencia extranjera. Sobre este punto podemos afirmar contundentemente que la historia reciente de la derogación de la **Ley ZEDE** ha demostrado que ningún gobierno extranjero ha pretendido intervenir ni ha realizado ningún acto sobre el que se pueda inferir una pretensión de soberanía. Ningún documento puede exhibirse que respalde esa tesis espuria. Esa vertiente del argumento no tiene ningún sustento.

Otro argumento esgrimido es afirmar que las **ZEDE** pretenden convertirse en Estados o pseudo Estados, por su alto nivel de autonomía normativa. Esto nos lleva al siguiente argumento. Por ahora, podemos afirmar de manera contundente que, la literalidad de las reformas constitucionales que dieron vida a la figura jurídica de las **ZEDE**, no violan las normas pétreas constitucionales sobre el territorio, sino que ordenan su cumplimiento de manera expresa. De hecho el **artículo 1 de la Ley ZEDE** expresamente señala: *Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, en adelante referidas como ZEDE, SON PARTE INALIENABLE DEL ESTADO DE HONDURAS, sujetas a la Constitución de la República y al gobierno nacional en los temas relacionados a soberanía ...*

Más claro, imposible.

Argumento 3: Que las ZEDE violan la facultad exclusiva del Congreso Nacional de emitir leyes:

Veamos en qué consiste la **Autonomía Normativa** de las ZEDE.

De conformidad con el **artículo 329 constitucional reformado**, las ZEDE pueden crear sus propias *normas*, excepto en las siguientes materias o temas: *soberanía, aplicación de la justicia, defensa nacional, relaciones exteriores, temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes.*

Este argumento afirma entonces que esa *autonomía* viola el **artículo artículo 205 en su numeral 1**, es decir la facultad del Congreso Nacional de *crear, decretar, reformar y derogar las leyes.*

Sin embargo, debemos hacer claramente una distinción entre *normas jurídicas* y *leyes*. Es una relación de género a especie. Las normas jurídicas son el género y las leyes son una especie de dichas normas. De hecho, las normas jurídicas constituyen a su vez una especie de las *normas* en sentido general (que incluye como normas: costumbres, convencionalismos sociales, normas técnicas, etcétera).

¿Qué otro tipo de normas jurídicas existen en nuestro ordenamiento jurídico?

Las normas jurídicas pueden responder a diversos criterios de clasificación²². Para los efectos de este trabajo únicamente enumeraremos algunas de ellas:

- a) De conformidad al *sistema* al que pertenecen: *nacionales, extranjeras, de derecho uniforme.*

²² Para las clasificaciones a detalle pueden leer el Capítulo VI de la obra '*Introducción al Estudio del Derecho*' de Eduardo García Máynez; Editorial Porrúa S.A.; Cuadragésima cuarta edición, páginas de la 78 a la 96.

- b) Desde el punto de vista de su *fuerza*: *legislativas, consuetudinarias, jurisprudenciales*.
- c) Desde su *ámbito espacial de validez*: *generales y locales*.
- d) Desde el *punto de vista de su jerarquía*: *constitucionales, ordinarias, reglamentarias e individualizadas*.

Existen otras clasificaciones que no viene al caso examinar. Solo quería mostrar que *norma jurídica* no es sinónimo de *ley*. Lo que comúnmente llamamos **ley**, cuya prerrogativa corresponde al Congreso Nacional, es lo que podría denominarse en la clasificación anterior (jerarquía), **normas ordinarias**.

Características de las Normas Ordinarias:

Las *leyes* o *normas ordinarias* tienen diversas características:

- 1) Son **generales**: se aplican a las personas dentro del ámbito espacial de competencia del Estado.
- 2) Son **abstractas**: se aplican a personas de manera general o indeterminada, no a personas determinadas.
- 3) Son **obligatorias**: se aplican a las personas, con independencia de la voluntad de las personas a las que son dirigidas.
- 4) Son **coercibles**: la autoridad puede obligar a su cumplimiento.

Si alguna de las características anteriores no corresponde a alguna *norma*, podemos afirmar que la misma **no es ordinaria**; es decir, si una norma, por ejemplo no es *obligatoria*, no podemos llamarla *ley*, en el sentido ya antes mencionado de ley ordinaria.

En el caso de las normas de las **ZEDE**, las mismas carecen de *obligatoriedad*, pues su validez, en tanto en cuanto, *ámbito de validez de aplicación*²³ es completamente *voluntaria*. Esto lo afirmamos porque las normas que aplican las **ZEDE** deben ser previamente adoptadas voluntariamente por los individuos a quienes van dirigidas. Para que una norma adoptada por una **ZEDE** le pueda ser aplicada a un individuo, ese individuo debe previamente aceptar voluntariamente su aplicación.

Por consiguiente, las normas de una **ZEDE** no constituyen normas ordinarias, no constituyen leyes, ni son a las que se refiere el **artículo 205 numeral 1 de la Constitución**, como atribución del Congreso Nacional.

El **artículo 10 de la Ley ZEDE** es claro en cuanto al requisito de adhesión de los individuos a las normas de una **ZEDE**, pues establece la necesidad de suscribir los *convenios de convivencia ciudadana* como requisito del *ámbito de validez de aplicación* de las normas de una **ZEDE**.

Asimismo, la **ZEDE** denominada **CIUDAD MORAZÁN**, a vía de ejemplo, señaló en su *Carta Constitutiva*²⁴, en su apartado **3.09 (Normas de Morazán)**, la necesidad del consentimiento de los residentes mediante la suscripción de esos *convenios de convivencia ciudadana*.

¿Qué son entonces las Normas de una ZEDE?

Si las normas de una **ZEDE** no constituyen leyes (en el sentido de *normas jurídicas ordinarias*), ¿qué son?

²³ Aplico el término *ámbito de validez de aplicación* a las circunstancias bajo las cuales una norma de una **ZEDE** puede ser aplicada a un individuo.

²⁴ Consultar su contenido en: "<https://www.morazan.city/wp-content/uploads/2021/02/Carta-Constitutiva.pdf>"

El mundo jurídico moderno ha identificado lo que los angloparlantes han denominado *soft law*, que podría traducirse como *derecho o normas indicativas*²⁵.

Este tipo de normas jurídicas no adquieren *validez* en virtud de una promulgación de autoridad, sino que adquieren esa *validez de aplicación* en virtud de la aceptación voluntaria de las personas que se someten a ellas.

Entre ellas tenemos *normas técnicas, mejores prácticas procedimentales en materia arbitral, etcétera*²⁶.

En el caso que nos ocupa, podríamos señalar que las normas de una ZEDE, tal como fueron concebidas constitucionalmente, constituyen una nueva especie de normas indicativas (soft law), en el sentido que son normas de conducta que no pueden obligar a nadie a menos que el interesado en adoptarlas manifieste expresamente su adhesión a las mismas, precisamente al decidir formar parte de una ZEDE.

Por consiguiente, la reforma constitucional que da vida a las ZEDE no viola el **artículo 205 numeral 1 de la Constitución**, pues las normas que se aplican en las ZEDE son voluntaria y expresamente aceptadas como válidas y adoptadas consensuadamente por los residentes de la misma.

²⁵ Menos comunes son los términos *normas no vinculantes* o *legislación blanda*.

²⁶ También se denomina *soft law* aquellas normas de conducta que las autoridades gubernativas imponen a los administrados como obligatorias, sin una ley que obligue a adoptar tal conducta, pero que los administrados consideran vinculante. No es, sin embargo, a este tipo de normas que estamos hablando como *normas adoptadas* por una ZEDE.

Argumento 4: Que las ZEDE violan la prerrogativa de la Corte Suprema de Justicia (Consejo de la Judicatura) de nombrar jueces:

Los que defienden este argumento en contra de las ZEDE señalan que el **artículo 329 reformado de la Constitución** prescribe que “*para la solución de conflictos dentro de las zonas sujetas a regímenes especiales, el Poder Judicial por medio del Consejo de la Judicatura (Corte Suprema de Justicia)*²⁷ *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*”.

Por su parte, el **artículo 14 de la Ley ZEDE** establece que esa *comisión especial* sería el *Comité para la Adopción de Mejores Prácticas (CAMP)*.

El argumento de los que afirman que esto es una inconstitucionalidad del **artículo 329 constitucional reformado** estriba en que, si bien el nombramiento lo realizaría la Corte Suprema de Justicia, lo tendría que hacer de un listado proveniente proporcionado por las ZEDE, a través del CAMP, cuestionando que la selección de candidatos venga predeterminado por una comisión exterior al poder que realiza el nombramiento o designación.

Bajo esa premisa, si efectivamente las *comisiones* -sea que se denominen *Juntas Proponentes, Juntas Nominadoras, CAMP* o de cualquier otra manera- para establecer la idoneidad de candidatos, restringen la capacidad de nombramiento o elección de funcionarios, la propia Corte Suprema de Justicia

²⁷ La Ley del Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial (Decreto 219-11) fue declarada inconstitucional y abrogada, mediante Sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia en fecha 14 de marzo de 2016, sentencia que, además declara que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia vuelve a ostentar las facultades que le otorgaba la Ley de la Carrera judicial y su Reglamento.

habría sido electa bajo parámetros inconstitucionales, habida cuenta que los candidatos que actualmente ocupan esos cargos, así como lo anteriores a los actuales, fueron electos por el Congreso Nacional de una lista corta proporcionada por entidades externas al propio Poder Legislativo, encargada constitucionalmente de hacer la elección.

Por consiguiente, ese argumento carece de peso, además de tener en su análisis el defecto de no señalar el artículo constitucional con el que supuestamente entraría en colisión.

La decisión final del nombramiento de los jueces que tendrían jurisdicción en las ZEDE queda siempre supeditado a la Corte Suprema de Justicia, la cual siempre podrá pedir un nuevo listado si considerase que los que se nominen no son los adecuados para ostentar el cargo.

Es importante acotar que la **ley penal** aplicable en las ZEDE es la ley penal ordinaria hondureña, hasta que se adopten otras normas, *previa aprobación del Congreso Nacional*, tal como establece el **artículo 41.3 de la Ley ZEDE**.

Finalmente, debo señalar que el **principal medio de solución de controversias de las ZEDE** es el **arbitraje**, método que se encuentra plenamente previsto en la **Constitución en su artículo 110** y que además ya tiene una rica historia a nivel nacional.

Argumento 5: Que las ZEDE pueden adoptar sistemas o tradiciones jurídicas de otras partes del mundo:

Similar reproche podemos hacer a la crítica o argumento que señala que es inconstitucional la posibilidad de *adoptar sistemas o tradiciones jurídicas de otras partes del mundo*. Sencillamente, no señalan cuáles son los *artículos pétreos* que se consideran violados con tal disposición. En estos casos, hablan de *soberanía* como si cualquier argumento pudiese englobarse bajo ese concepto.

Las tradiciones jurídicas son producto de la historia de un país. Sin embargo, estamos acostumbrados a concebir la historia siempre como algo pasado, aún y cuando las circunstancias de hoy, las decisiones de hoy son parte de esa historia: la historia actual de nuestro país. Aunque en el caso concreto de **CIUDAD MORAZÁN**, mantuvimos la tradición jurídica hondureña, con leves cambios²⁸, consideramos que no puede considerarse contrario a los artículos pétreos de la constitución la adopción de sistemas jurídicos distintos al tradicional²⁹.

Por consiguiente, la adopción de otros sistemas jurídicos no contraría ninguno de los *artículos pétreos* de la Constitución y, por consiguiente, no daría pie a declarar con lugar ningún recurso de inconstitucionalidad.

²⁸ **CIUDAD MORAZÁN** implementó en su sistema de resolución de controversias la obligación de los tribunales arbitrales de establecer en sus laudos lo que, en el sistema del *Common law*, se denomina *ratio decidendi*, que básicamente consiste en señalar de manera expresa la *razón o criterio decisorio* que dio lugar al fallo. Se implementó además que ese *ratio decidendi* debía servir para uniformar criterios jurídicos en el sistema de solución de controversias de **CIUDAD MORAZÁN**, para lograr el mayor aporte del sistema anglosajón al mundo jurídico mundial: *la previsibilidad de las decisiones jurídicas*.

²⁹ Es importante hacer notar que el sistema del *Common Law*, imperante en los países anglosajones, logró desarrollar un enorme prestigio en cuanto a la impartición de justicia.

Argumento 6: Que las ZEDE tienen un sistema fiscal especial:

Volvemos a la crítica que podemos hacer, en general, a aquellos que atacan la constitucionalidad del **artículo 329 constitucional reformado**, en el sentido que critican una determinada parte sin hacer referencia a qué artículo pético consideran violado o transgredido.

En Honduras han existido diversos *regímenes fiscales especiales*³⁰. Sin embargo, estos regímenes especiales no adquieren ninguna obligación con relación a las necesidades de la población en general, ni a las personas que laboran dentro de las empresas. Es decir, no tienen deberes de proveer ningún tipo de bien ni servicio: ni educación, ni salud, ni seguridad, ni infraestructura.

La novedad de las **ZEDE** no consiste en que se les exonere del pago al sistema fiscal tradicional sino que, además, pueden crear un régimen interno de impuestos para cubrir, a lo interno de la zona: *educación, salud, infraestructura y seguridad interna*.

En **CIUDAD MORAZÁN** el único impuesto que se estableció a lo interno es un **Impuesto Sobre la Renta del 5%**. Ningún otro impuesto se ha implementado en la zona. Con esos fondos, la **ZEDE** denominada **CIUDAD MORAZÁN** debía cumplir sus obligaciones de proveer educación, salud, seguridad interna e infraestructura en beneficio de sus residentes y, además, con calidad internacional³¹.

³⁰ Podemos incluir, entre otras, las *Zonas Libres*, las *Zonas Libres Turísticas*, *Régimen de Importación Temporal*.

³¹ El proyecto de **Ciudad Morazán** incluye que: la educación sea bilingüe, el agua potable y la seguridad en un ambiente de colaboración con los residentes, en que la persona en **Ciudad Morazán** perciba a las autoridades encargadas de su seguridad, como cooperantes en su bienestar.

Pero además, las **ZEDE** deben contribuir con el resto del país, destinando una parte de sus recursos al mismo. Un doce por ciento (12%) de la recaudación fiscal que hagan las **ZEDE**, en su ámbito espacial de competencia, deben destinarse a la creación de uno o varios fideicomisos distribuidos en proporciones iguales y para los fines siguientes³²:

- a) Una quinta parte (1/5) para el fortalecimiento del **Poder Judicial** que incluirá becas para la formación profesional de su personal en universidades de clase mundial, infraestructura y equipos.
- b) Una quinta parte (1/5) para un fondo de proyectos a nivel comunitario y departamental de conformidad con las prioridades que determine el **Poder Legislativo**.
- c) Una quinta parte (1/5) para un fondo de proyectos de desarrollo, infraestructura, seguridad y de carácter social de conformidad con las prioridades que determine el **Poder Ejecutivo**.
- d) Una quinta parte (1/5) para un fondo de desarrollo de proyectos municipales a ser distribuido entre todas las **municipalidades** del país de conformidad con sus planes de inversión; y,
- e) Una quinta parte (1/5) para la defensa de la soberanía nacional mediante el fortalecimiento de las **Fuerzas Armadas de Honduras**.

Por consiguiente, las **ZEDE** no suponen únicamente una fuente de desarrollo en el ámbito espacial de su competencia, sino que además son una contribución al bienestar general de la nación, de Honduras, de nuestra patria.

En otro trabajo examinaremos las justificaciones socio-económicas e históricas para el establecimiento de este sistema de régimen fiscal especial en Honduras. Lo que en este momento consideramos importante establecer es que los que cuestionan como inconstitucionales a las **ZEDE** por su régimen fiscal señalan

³² Ver **artículo 44 de la Ley ZEDE**.

que esa facultad es lesiva a la soberanía de Honduras, pero no indican el texto constitucional irreformable que fue violentada con tal disposición.

A este respecto, parece que engloban como violatorio a la *soberanía* todo aquello que les molesta del **sistema ZEDE**, todo rasgo de autonomía.

Sin embargo, la autonomía que se proporcionó al *sistema ZEDE* tiene como propósito empoderar al sector privado en el desarrollo del país, la generación de empleo y como fuente de bienestar económico y social. Olvidan que las **ZEDE** no son entidades extrañas a Honduras. No. Son parte de su engranaje, como los municipios y los departamentos. Con autonomía, sí. Con autosuficiencia, también. Pero siempre y sobre todo, como parte integrante de Honduras. Como parte de su soberanía, porque su creación fue un acto soberano del Congreso Nacional.

Argumento 7: Que las ZEDE atentan contra los Derechos Humanos de sus residentes:

El **artículo 329 reformado de la Constitución de la República**, en su párrafo final, establece que *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.*

En otras palabras, el texto de la reforma de manera expresa establece la **obligación de respetar los principios constitucionales de protección a los Derechos Humanos**. Por consiguiente, señalar que dentro de las ZEDE no se respetarían los derechos humanos es interpretar precisamente lo contrario al texto de la reforma constitucional en estudio.

Como desarrollo de esa norma constitucional, el **artículo 10 de la Ley ZEDE** establece la obligación del respeto a *los instrumentos internacionales de Derechos Humanos*.

El **artículo 16 de la Ley ZEDE** establece el mecanismo de protección de derechos humanos al señalar que:

Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) contarán con un Tribunal de Protección de los Derechos Individuales. El mismo amparará a las personas que se encuentren dentro de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) contra las violaciones a sus Derechos Fundamentales y estará integrado por cuantas personas decida el Comité para la Adopción de Mejores Prácticas.

Para que uno o varios afectados puedan acudir a los tribunales internacionales en demanda de protección contra violaciones a sus Derechos Humanos, bastará con la sentencia firme emitida por dicho Tribunal, o si de conformidad con los estándares

internacionales de protección de Derechos Humanos, hubiere pasado un tiempo razonable sin que se resuelva el recurso planteado.

Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) individualmente consideradas son las responsables de resarcir las indemnizaciones a las que eventualmente sea condenado el Estado de Honduras por las violaciones ocurridas dentro de su ámbito espacial de competencia, así como de acatar las recomendaciones, medidas precautorias o disposiciones dictadas por los organismos internacionales de Derechos Humanos.

Así pues, la **Ley ZEDE** no solamente establece el mecanismo de protección a los derechos humanos de los residentes, sino que establece el cumplimiento de las sentencias internacionales que dicten los tribunales internacionales en dicha materia y además designa a las propias **ZEDE** como los responsables patrimoniales por las violaciones a los derechos humanos que se verifiquen dentro de las mismas.

Concluimos que, el **artículo 329 reformado de la Constitución de la República** y la **Ley ZEDE** establecen en sus textos la protección a los derechos fundamentales; es decir, los derechos humanos de los residentes de las **ZEDE**. Cualquier interpretación en sentido distinto es contraria al texto mismo de las normas supra indicadas.

SOBRE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA CREACIÓN, CUMPLIMIENTO Y OBEDIENCIA DE LA LEY

Tengo la firme convicción y, así lo he expresado en estas páginas, que la reforma constitucional que dio vida a la ZEDE no viola ninguno de los artículos irreformables de la Constitución de la República. Además, puesto que su aprobación cumplió con los requisitos formales establecidos en el **artículo 373 de la Constitución**, no podría ser declarada inconstitucional.

Por supuesto, el Estado hondureño, como soberano en todo el territorio nacional, puede cambiar de opinión sobre la conveniencia de las ZEDE y sigue gozando de la prerrogativa de expulsarla del texto constitucional, siguiendo el mismo procedimiento establecido en la Constitución³³.

Sin embargo, no es menos cierto que, en ese contexto, el Estado de Honduras ya adquirió algunas obligaciones:

- 1) A respetar los **derechos adquiridos de los residentes e inversionistas**, a través de los *contratos de estabilidad jurídica* que se hayan suscrito en cada ZEDE³⁴.

- 2) A respetar el *periodo de transición* de que trata el **artículo 45 de la Ley ZEDE**, que no será menor a 10 años, según el texto de dicha disposición legal, pues comprende el tiempo establecido en los convenios de estabilidad jurídica y, que resulta de **50 años**, de conformidad con el **artículo 16 del “Acuerdo entre el Gobierno del**

³³ Es de hacer notar que el legislador actual derogó el Decreto 120-2013. Sin embargo, si no se expulsa la ZEDE como figura constitucional, no habría obstáculo para la aprobación de una nueva ley, que sea producto del consenso nacional.

³⁴ Tal como prescribe el **artículo 45 de la Ley ZEDE**.

Estado de Kuwait y el Gobierno de la República de Honduras para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones"³⁵.

Estas son, además, obligaciones internacionales adquiridas por Honduras, con relación a los inversionistas extranjeros, cuyo cumplimiento podrá ser demandado en foros arbitrales internacionales.

Sin embargo, he escuchado algunas opiniones que manifiestan que, la figura de las **ZEDE** no solo es inconstitucional, si no que lo es *de origen*, que todos los actos que de la misma se derivan son nulos y que acarrearán responsabilidad, para:

- a) Los Diputados que votaron su aprobación, tanto, en cuanto a la reforma constitucional, como en cuanto a su ley orgánica.
- b) Los Magistrados que emitieron sentencias declarando la constitucionalidad de las **ZEDE**.
- c) Los funcionarios que actuaron aplicando la misma.
- d) Todas aquellas personas que actuaron en *obediencia* a la **Ley ZEDE** y a su reforma constitucional.

En otras palabras, algunas de las personas que abogan por la derogatoria de la figura de las **ZEDE** o su declaratoria de inconstitucionalidad pretenden, además, que se *castigue* a todas aquellas personas que aplicaron u obedecieron la ley. Consideran, igualmente, que se debe castigar a los magistrados que en un momento histórico tuvieron una opinión jurídica distinta a la de ellos.

Una opinión como esa es el fin del **Estado de Derecho** en Honduras. Supondría a la política como sustituta de la juridicidad en el país. Veamos.

³⁵ Aplicable a todas las **ZEDE**, de conformidad con el **artículo 32 de la Ley ZEDE**.

Ya establecimos previamente que, mediante **Decreto Legislativo 236-2012**, publicado en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras número 33,033 de fecha 24 de enero de 2013 y ratificado mediante **Decreto Legislativo 9-2013**, publicado en La Gaceta número 33,080 de fecha 20 de marzo de 2013, fueron **reformados los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República**, creando el régimen de las **Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)**. Este proceso de reforma constitucional cumple con los requisitos formales que prescribe el **artículo 373 constitucional**.

El **artículo 329 reformado de la Constitución** establece que para la *creación y funcionamiento* de estas zonas, el **Congreso Nacional** debe aprobar una **Ley Orgánica**, que solo puede ser modificada, reformada, interpretada o derogada por **dos tercios favorables de los miembros del Congreso Nacional**. Señala, además, la obligación de establecer un referéndum o plebiscito a las personas que habiten la zona sujeta a régimen especial cuando su población supere los cien mil habitantes.

Mediante **Decreto Legislativo 120-2013** se creó, con la aprobación de más de las dos terceras partes de los miembros del **Congreso Nacional**, la **Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)**.

La **Corte Suprema de Justicia**, a través de la **Sala Constitucional**, se pronunció sobre tres **RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD** que fueron interpuestos en contra de las reformas constitucionales y contra la **Ley Orgánica**, mediante sendas sentencias emitidas así:

- 1) Sentencia de fecha veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014), en el **Expediente SCO-0424-2014**, en el que fue **declarado inadmisibile el Recurso de Inconstitucionalidad** interpuesto.

- 2) Sentencia de fecha veintiséis (26) de mayo de dos mil catorce (2014), en el **Expediente SCO-0030-2014**, en el que se **DECLARÓ NO HA LUGAR** el **Recurso de Inconstitucionalidad** promovido en contra de los **Decretos 236-2012 y 120-2013**.
- 3) Sentencia de fecha diez (10) de junio de dos mil catorce (2014), en el **Expediente SCO-0179-2014**, en el que **SE SOBRESSEE** el **Recurso de Inconstitucionalidad**, por haberse pronunciado el Tribunal Supremo en la sentencia recaída en el **Expediente SCO-0030-2014**.

Por consiguiente, cualquier persona podía tener la *legítima creencia* que las **ZEDE** y los actos legislativos que le dieron origen estaban revestidos de validez y legitimidad, tal como sigue siendo hoy mi convicción.

Ahora, derogar o declarar inconstitucional la reforma constitucional y pretender entonces **criminalizar**: **(i)** los actos legislativos de creación de esa reforma, **(ii)** los actos judiciales que declararon su constitucionalidad; **(iii)** los actos de funcionarios que aplicaron esa ley vigente en el país y **(iv)** los actos de ciudadanos e inversionistas en **obediencia o sujeción a la ley**, sería un claro ejemplo de *activismo judicial* -en el sentido de juzgar aplicando ideología en lugar de la ley-, que expulsaría la seguridad jurídica de nuestro país. Paso a demostrarlo.

El **artículo 96 de la Constitución de la República** prescribe claramente que *la ley no tiene efecto retroactivo, excepto en materia penal cuando la nueva Ley favorezca al delincuente o procesado*.

Así pues, en Honduras, constitucionalmente está vedada, prohibida, la aplicación retroactiva de una ley. Por consiguiente, **una derogación legislativa no puede tener efectos *ex tunc***; es decir, hacia el pasado.

Por su parte, el **artículo 84 de la Constitución de la República** ordena que *nadie puede ser arrestado o detenido sino en virtud de mandato escrito de autoridad competente, expedido con las formalidades legales y por motivo previamente establecido en la Ley.*

Evidentemente, ningún cuerpo penal de Honduras establece como delito la instauración de una zona especial y autónoma en el país. De hecho, existen otras zonas especiales que han existido legítimamente. Lo que ahora acontece es que los que manejan estas tesis, configuran como una *violación a la soberanía la autonomía de una zona*. Sin embargo, esa es una acepción o, mejor dicho, concepción que hasta ahora se está imponiendo, sin que puedan exhibir un solo documento, articulado legal o precedente que respalde esa teoría.

Repito, Honduras tiene el derecho, como Estado soberano, de expulsar las **ZEDE** de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, debe: **(i)** respetar los derechos adquiridos dentro de las zonas; **(ii)** respetar los periodos de transición legalmente establecidas; **(iii)** respetar la irretroactividad de la ley.

Desde el punto de vista de los **Derechos Humanos**, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, en su **Artículo 9. Principio de Legalidad y Retroactividad** establece: *Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.*

Resulta claro entonces que, pretender **perseguir criminalmente** la creación, aplicación u obediencia a las **ZEDE** **contraría el texto mismo de los principios constitucionales** supra indicados y violenta el sistema americano de derechos humanos.

CONCLUSIONES

En resumen, podemos concluir lo siguiente:

- 1) El Congreso Nacional siguió el procedimiento constitucionalmente previsto para la aprobación de la reforma que dio origen a las **ZEDE**.
- 2) La Sala Constitucional dictó sendas sentencias declarando la constitucionalidad de las **ZEDE**.
- 3) El Estado de Honduras aplicó, a través de sus funcionarios, tanto la reforma constitucional que dio vida a las **ZEDE** como la propia ley orgánica de las mismas.
- 4) Los inversores actuaron de buena fe bajo la creencia de actuar al amparo de una ley legítima. Los funcionarios y ciudadanos que la acataron actuaron bajo la misma premisa.
- 5) No hay legitimidad para argumentar *nulidad de origen* de las **ZEDE**.
- 6) El texto constitucionalmente reformado que dio origen a la figura de las **ZEDE** no contraría ninguna disposición pétrea de la Constitución de la República.
- 7) No es legítimo ni sostenible de manera lógica y científica que la *autonomía* de las **ZEDE** implica una disminución de la *soberanía* de Honduras. El término *soberanía* tiene una acepción bien concreta que en ningún momento fue lesionada por la figura jurídica de las **ZEDE**.

Por consiguiente, a la pregunta: ¿son inconstitucionales las **ZEDE**?, podemos responder:

No, las **ZEDE** no contrarían la Constitución de la República de Honduras.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiló Reglo, Josep (2012); *Ponencia Interpretación Constitucional. Algunas Alternativas Teóricas y una Propuesta*; DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 35 (2012) ISSN 0214-8676.
- Arcos Ramírez, Federico (2014); *Rule of Law, Seguridad Jurídica y Justicia*; Cuadernos de Filosofía del Derecho Contemporáneo, Colombia; Universidad Autónoma de Occidente
- Balaguer, María Luisa (2021); *La Seguridad Jurídica*; España, Thomson Reuters Limited, Editorial Aranzadi S.A.U.
- Copi, Irving M. y Cohen, Carl (2010); *Introducción a la Lógica*, México, Editorial Limusa S.A. de C.V.
- García Máynez, Eduardo (2013); *Filosofía del Derecho*; México, 17ª ed., Editorial Porrúa S.A.
- García Máynez, Eduardo (1992); *Introducción al Estudio del Derecho*; México, 44ª ed., Editorial Porrúa S.A..
- Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana (2017); *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Santillana Educación S.L..
- Scalia, Antonin (2015); *Una Cuestión de Interpretación. Los Tribunales Federales y el Derecho*, Lima, Palestra Editores.
- Editors: Westerman Pauline; Hage Jaap; Kirste, Stephan y Mackor Anne Ruth; *Legal Validity and Soft Law*. Law and Philosophy Library 122. ISBN 978-3-319-77521-0
- Editores: Faira Zamora, Jorge Luis; Núñez Vaquero, Álvaro; Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho; *Pluralismo Jurídico*, Capítulo 21, México, UNAM, ISBN electrónico: 978-607-02-6618-8.