

C E R T I F I C A C I Ó N

El Infrascrito Secretario de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia **CERTIFICA:** El Fallo que literalmente dice: "**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONSTITUCIONAL.-** Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, veintiséis de mayo de dos mil catorce. **VISTO:** Para dictar sentencia en el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto vía acción por la Abogada **MARTA ADELINA ÁVILA SARMIENTO**, quien actúa en su condición personal; contra el **DECRETO LEGISLATIVO No. 236-2012**, aprobado por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA** en fecha veintitrés de enero de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,033 de fecha veinticuatro de enero de dos mil trece, ratificado mediante Decreto **No. 9-2013** de fecha treinta de enero de dos mil trece, mediante el cual se reforman los artículos **294, 303 y 329** la Constitución de la República; y contra el **DECRETO LEGISLATIVO No. 120-2013** aprobado por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA** en fecha doce de junio de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial La Gaceta **No. 33,222** de fecha seis de septiembre de dos mil trece, contentivo de la **LEY ORGÁNICA DE LAS ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE)**. **ANTECEDENTES.** 1) Que en fecha diez de enero de dos mil catorce, compareció ante esta Sala de lo Constitucional la Abogada **MARTA ADELINA ÁVILA SARMIENTO**, actuando en su condición personal, promoviendo recurso de inconstitucionalidad vía acción, en forma total y por razón de contenido, contra el **DECRETO LEGISLATIVO No. 236-2012**, aprobado por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA** en fecha veintitrés de enero de dos mil (Sic) "doce" y publicado en el

Certificación de la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad No. 0030-2014 de fecha 26 de mayo de 2014.

Diario Oficial La Gaceta No. 33,033 de fecha veinticuatro de enero de dos mil trece, ratificado mediante Decreto No. 9-2013 de fecha treinta de enero de dos mil trece, mediante el cual se reforman los artículos 294, 303 y 329 la Constitución de la República, arguyendo para ello que tales reformas afectan de manera tácita, las disposiciones constitucionales irreformables relativas al territorio nacional y a la forma de gobierno, contenidas en el artículo 374 Constitucional así como también declaraciones y derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales; y contra el **DECRETO LEGISLATIVO No. 120-2013** aprobado por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA** en fecha doce de junio de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,222 de fecha seis de septiembre de dos mil trece, contentivo de la **LEY ORGÁNICA DE LAS ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE)**. Registrándose en esta Sala bajo el número de expediente SCO-0030=2014. **2)** Que en fecha veintiuno de enero de dos mil catorce, este alto Tribunal, dictó providencia mediante la cual dispuso admitir el recurso de inconstitucionalidad relacionado en el numeral que precede; omitir el libramiento comunicación al Congreso Nacional de la República y conceder el traslado de los autos al Fiscal del Despacho para que emitiese el correspondiente dictamen. **(Folio 34)**. **3)** Que en fecha veintiuno de febrero de dos mil catorce, se tuvo por evacuado el traslado concedido al Fiscal del Despacho y por emitido el dictamen presentado por la Abogada **TANIA FIALLOS RIVERA**, en su condición de Fiscal del Ministerio Público, en el cual fue del parecer porque **SE DECLARE SIN LUGAR** el recurso de

inconstitucionalidad planteado. **(Folios 37 al 52).**

CONSIDERANDO (1): Que la Constitución de la República establece el control directo de la constitucionalidad de las leyes, al declarar que cualquier persona que tenga un interés directo, personal y legítimo puede interponer por vía de acción ante la Honorable Corte Suprema de Justicia la Garantía de Inconstitucionalidad, contra una ley que considere ser contraria a la referida norma fundamental; determinando que las sentencias en que se declare la inconstitucionalidad de una norma será objeto de ejecución inmediata, tendrá efectos generales y, por lo tanto derogará dicha norma. **CONSIDERANDO (2):** Que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Garantía de Inconstitucionalidad por vía de Acción en forma total y por razón de contenido interpuesta en fecha diez de enero del año dos mil catorce, por la abogada **MARTA ADELINA ÁVILA SARMIENTO**, quien actúa en su condición personal; contra el **DECRETO LEGISLATIVO No. 236-2012**, aprobado por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA** en fecha veintitrés de enero de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,033 de fecha veinticuatro de enero de dos mil trece, ratificado mediante Decreto **No. 9-2013** de fecha treinta de enero de dos mil trece, mediante el cual se reforman los artículos **294, 303 y 329** la Constitución de la República, y contra el **DECRETO LEGISLATIVO No. 120-2013** aprobado por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA** en fecha doce de junio de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,222 de fecha seis de septiembre de dos mil trece, contentivo de la **LEY ORGÁNICA DE LAS ZONAS DE EMPLEO Y**

DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE). CONSIDERANDO (3): Que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su carácter de intérprete último y definitivo de la Constitución, tiene la facultad originaria y exclusiva para conocer de la garantía de inconstitucionalidad y del control previo de constitucionalidad previsto en el artículo 216 de la Constitución de la República. CONSIDERANDO (4): Que la recurrente señala su interés legítimo, personal y directo en el presente recurso de inconstitucionalidad arguyendo para ello que la vulneración del territorio nacional y la forma de gobierno, violan el interés público en general y sin duda alguna también su interés directo, personal y legítimo, señala que todos los seres humanos tenemos derecho a una nacionalidad y consecuentemente a una patria en las condiciones que ha dejado establecido nuestros constituyentes, y siendo que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado (art. 59 constitucional), cualquier modificación que se pueda dar del territorio nacional, normativo y de las relaciones que conlleven una limitación como individuos o provoquen un trastorno a nuestros derechos y a la forma de ejercerlos, legitiman su interés como ser humano para que, de manera individual o junto con otras personas naturales o jurídicas puedan ejercer las acciones que correspondan, y por que en definitiva las aludidas reformas constitucionales son un peligro a su vida pública y privada, al menoscabar sus derechos. CONSIDERANDO (5): Que la recurrente, Abogada **MARTA ADELINA ÁVILA SARMIENTO**, explica así el concepto en que funda su primer motivo de inconstitucionalidad **VULNERABILIDAD DEL TERRITORIO**

NACIONAL, EN CONTRAPOSICION A LO QUE EXPRESAN LOS ARTÍCULOS 107 Y 374 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Dice que con la reforma de los artículos **294, 303 y 329** de nuestra carta magna, se orienta a la creación Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), zonas estas que al tenor de la reforma del artículo 329 constitucional, se pueden establecer en cualquier lugar del territorio nacional, suponiendo que las mismas se crean a fin de captar la inversión nacional y extranjera, y siendo que no tienen limitación geográfica alguna, se podrán establecer en las zonas territoriales del litoral atlántico o pacífico, o en zonas adyacentes a las fronteras, islas, cayos etc., reforma esta que dice entra en contraposición con lo señalado en el artículo 107 constitucional que dice: **"Los terrenos del Estado, ejidales, comunales o de propiedad privada sitiados en la zona limítrofe a los Estados vecinos, o en el litoral de ambos mares, en una extensión de (40) kilómetros hacia el interior del país, y los de las islas, cayos o arrecifes, escolladores, peñones, sirtes y bancos de arena, solo podaran ser adquiridos o poseídos o tenidos a cualquier título por hondureños de nacimiento, por sociedades integradas en su totalidad por socios hondureños y por las instituciones del Estado, bajo pena de nulidad del respectivo acto o contrato..."**; precepto constitucional que señala la recurrente es lo suficientemente claro respecto a la exclusión de extranjeros ya sean estas personas naturales o jurídicas, por lo que no puede haber excepciones de ninguna naturaleza, en ese sentido señala que la referida reforma constitucional del artículo **329** al establecer que las Zonas de Empleo y

desarrollo económico se pueden establecer en el territorio nacional atenta contra lo preceptuado en el citado artículo; por otra parte también aduce la vulneración de los artículos **13** y **19** constitucionales, pues tales zonas conllevan la enajenación del territorio nacional, puesto que en las mismas serán el resultado de verdaderas e inequívocas transacciones mercantiles impulsadas con capital nacional y extranjero, siendo el territorio nacional una cosa mercantil, enajenación del territorio nacional que expresamente se prohíbe en la Constitución de la República que en su artículo 13 señala:

"En los casos a que se refiere los artículos anteriores (territorio nacional), el dominio del Estado es inalienable e imprescriptible", y el artículo **19** dispone: ***"Ninguna autoridad puede celebrar o ratificar Tratados u otorgar concesiones que lesionen la integridad territorial, la soberanía e independencia de la República. Quien lo haga será juzgado por el delito de traición a la patria. La responsabilidad en este caso es imprescriptible"***. Dice la

recurrente que la referida reforma constitucional no pone límites al número de ZEDE, que se pudiesen crear con el transcurso de los años, por lo que en el Estado de Honduras perdería la actual división política de 18 departamentos, y lo que habrá serán Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, con lo cual señala se habrá privatizado el Estado de Honduras, desapareciendo el mismo y dando lugar a una gran corporación mercantil. **CONSIDERANDO (6)**: Que la recurrente abogada **MARTA ADELINA ÁVILA SARMIENTO**, señala como segundo motivo de inconstitucionalidad: **VULNERABILIDAD DEL REGIMEN FISCAL, EVIDENTEMENTE CONTRARIO A LO QUE ESTABLECE EL**

ARTICULO 205 NUMERAL 35 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA.

Vulneración constitucional respecto de la cual explica que se suscita por que las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), serán favorecidas con un régimen fiscal especial, donde se les da la potestad de crear y administrar sus propios tributos, esto en contraposición a lo señalado en el numeral 35 del artículo 205 Constitucional, que establece como una atribución del Congreso nacional. **"Establecer impuestos y contribuciones así como las cargas publicas."**; atribución esta que señala es indelegable, por que si así fuese, se le hubiera dado tal facultad a las municipalidades, por lo que estima la recurrente que no es constitucional dejar que las ZEDE puedan crear tributos, tal y como se señala en artículo cuatro (4) de la ley orgánica de tales zonas. **CONSIDERANDO (7):** Manifiesta la Abogada recurrente como tercer motivo de inconstitucionalidad: **VULNERABILIDAD DE LA SOBERANIA NACIONAL, CONTRADICCION A LO MANDADO EN EL ARTICULO 12 Y 13 DE LA CONSTITUCION.** Aduce que la reforma de los citados artículos de la Constitución de la República, confronta directamente lo preceptuado en el artículo 107 constitucional; ya que en las referidas zonas se permitirá el ingreso y transito irrestricto de naves aéreas y marítimas, tal y lo señalado en el artículo 6 párrafo segundo de su ley orgánica cuando dice: **"Se garantiza la libre entrada de naves marítimas o aéreas a las ZEDE"**, situación que aduce se olvida por completo de lo establecido en el artículo 12 constitucional que señala: **"El Estado ejerce soberanía y jurisdicción en el espacio aéreo y en el subsuelo de su territorio continental e insular, mar territorial, zona**

contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental".

CONSIDERANDO (8): Como cuarto motivo de inconstitucionalidad la impetrante señala: **VULNERABILIDAD DE LA FORMA DE GOBIERNO DE CARACTER IRREFORMABLE EXPRESADO POR EL ARTICULO 374 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA.** Dice que las señaladas reformas constitucionales trascienden su ámbito original y vulneran las atribuciones de los Poderes del Estado constituidos soberanamente como forma de gobierno, y que de conformidad con el artículo cuatro (4) de la Constitución de la República, tiene el carácter expreso de irreformable la forma de gobierno que es republicana, democrática y representativa, ejercida por tres (3) Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, correspondiéndole a cada uno su ámbito de atribuciones claramente establecidas en la carta magna, por lo que tales atribuciones no pueden ser delegadas ni al capital nacional ni extranjero, y que en ese sentido la señalada reforma del artículo 329 constitucional trasciende el ámbito original y reforma tácitamente la forma de gobierno al establecer que: *"Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), tiene personalidad jurídica, están sujetas a regímenes fiscales especiales, pueden contraer obligaciones, y gozan de autonomía funcional y administrativa (Poder Ejecutivo), emitir su propia normativa legal (según su ley orgánica el órgano encargado es el Consejo Normativo)...., deben contar con su propio fuero jurisdiccional (Poder Judicial), sus propios órganos de seguridad interna, incluyendo su propia policía y órganos de persecución penal y normativa procesal.."*, aspecto este sobre el cual la recurrente dice que el Poder Legislativo el mismo

deriva su existencia de la forma de gobierno que el pueblo hondureño ha decidido soberanamente y que en ese sentido el artículo **206** de la Constitución de la República en forma expresa señala: **"Las facultades del Poder Legislativo son indelegables excepto la de recibir la promesa constitucional a los altos funcionarios del gobierno, de acuerdo con esta Constitución"**, precepto éste que es vulnerado con la reforma constitucional del artículo 329, ya que se permite que las ZEDE puedan emitir *"su propia normativa legal"*, con lo cual se le concede a estas zonas una atribución que es exclusiva del Poder Legislativo (artículo 205 N° 1 de la Constitución de la República), norma constitucional que no se cumpliría bajo el artificio que también contiene la reforma, de reservarse la facultad de *"aprobar o improbar"* las que produzcan las ZEDE. Señala que los artículos 5, 15 numerales 1,4 y 5, y 39 de la ley orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), establecen que el Comité de Adopción de Mejoras Prácticas (a modo de Poder legislativo), serán los encargados de aprobar las normas aplicables en las ZEDE y para ello se les confieren unas facultades propias de un Poder legislativo, ya que pueden emitir todo el ordenamiento jurídico que el carácter mercantil que las mismas requieran, quedando dentro de su órbita todo lo atinente a salud, educación, trabajo, administrativo, jurisdiccional, penal, procesal, tributario, migración etc., regulaciones que indudablemente estarán a tono con los objetivos de los inversionistas. Respecto del sistema jurisdiccional, dice que Honduras ha definido en su carta magna un sistema jurisdiccional único para un pueblo que no

reconoce privilegios para personas o grupos de personas, pues todos somos iguales ante la ley y conforme lo señalado en el artículo 303 constitucional que expresa: "**La potestad de impartir justicia emana del pueblo** (no de corporaciones mercantiles), **y se imparte gratuitamente en nombre del Estado, por jueces y Magistrados independientes...**", y por su parte el artículo 304 constitucional señala que: "**En ningún tiempo podrá crearse órganos jurisdiccionales de excepción**"; por lo que no pueden crearse sistemas jurisdiccionales distintos a los ya definidos, y por otro lado el artículo 311 de la Constitución de la República preceptúa que: "**Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso Nacional...**" Situación que dice es totalmente contraria a lo preceptuado en el artículo 15 y sucesivos de la ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), que dispone que sea potestad del Comité para la Adopción de Mejores Prácticas elaborar mediante concurso un listado de personas recomendadas para ocupar el cargo el cargo de Juez o Magistrado. **CONSIDERANDO (9)**: La recurrente abogada **MARTA ADELINA ÁVILA SARMIENTO**, señala como quinto motivo de inconstitucionalidad: **VULNERACION A DECLARACIONES Y DERECHOS CONSTITUCIONALES QUE POR SU NATURALEZA TIENEN CARÁCTER DE IRREFORMABLE EN SENTIDO RESTRICTIVO**. Para ello explica que las referidas reformas constitucionales y el estatuto a que dan origen violan elementos constitucionales que sin tener el carácter expreso de irreformables, si lo son por su naturaleza, como los relativos a principios, declaraciones, derechos y garantías cuya naturaleza es evolutiva y nunca pueden reformarse en sentido restrictivo,

por lo que las aludidas reformas entran en contradicción con lo dispuesto en los artículos 60 y 64 de la Constitución de la República, 1, 10, 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 3, 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Explica de igual manera que tales reformas vulneran el artículo **102** constitucional, en cuanto al derecho a la no expatriación, en ese sentido dice que la creación de las ZEDE es una forma peculiar de expatriar a un sector de la población puesto que los mismos al estar dentro de dichas zonas, quedan fuera del Estado originario de Honduras; señala también la impetrante que se vulnera el derecho que se tiene a libre circulación garantizado en el artículo **81** de la Constitución de la República, para ello dice que con la creación de las ZEDE se le otorga a las autoridades que las administran, la facultad de regular ese derecho, pudiendo en su momento no solo limitarlo, si no que incluso rechazarlo. Aduce la impetrante la vulneración constitucional del derecho de no ser obligado a cambiar de domicilio para lo cual explica que las personas que queden dentro del perímetro de las ZEDE quieran o no tendrán que someterse a normativas distintas de las que rigen en el resto del territorio, situación que obliga a los referidos ciudadanos a cambiar su domicilio violentándose con ello lo dispuesto en el artículo 81 constitucional. Finalmente señala la vulneración del artículo 128 de la Constitución de la República, por que siendo las relaciones laborales de orden publico, al quedar fuera las ZEDE del ámbito de aplicación de las normas constitucionales y legales relativas a las relaciones laborales, los habitantes de

dichas zonas quedaran sometidos a una legislación laboral cuya génesis no será otra que el interés de los inversionistas. **CONSIDERANDO (10):** Que al tenor de lo dispuesto en el artículo 205 de la Constitución de la República, mediante el cual se faculta al Congreso Nacional de la República, a: "**Crear, decretar, interpretar, reformar y derogar leyes**"; éste acordó mediante el Decreto número 236-2012, la reforma de los artículos constitucionales 294, 303 y 329, reformas constitucionales contraídas básicamente a la creación de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), concebidas estas para poder 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.

CONSIDERANDO (11): Que señalado lo anterior la Sala de lo Constitucional después de un exhaustivo estudio del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en contra de los Decretos números No. 236-2012 y No. 120-2013 estima lo siguiente: Que en cuanto al Primer Motivo de Inconstitucionalidad, planteado por la accionante respecto de la **VULNERABILIDAD DEL TERRITORIO NACIONAL, EN CONTRAPOSICION A LO QUE EXPRESAN LOS ARTÍCULOS 107 Y 374 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA;** es menester señalar en primer lugar que al tenor del artículo 2 de la Constitución de la República "**La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los Poderes del Estado que se**

ejercen por representación..."; el artículo 4 constitucional señala **"La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres Poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación...";** por su parte el artículo 374 de nuestra carta magna, entre otros señala la irreformabilidad de los artículos constitucionales referidos a la forma de gobierno y al territorio nacional. Señalado lo anterior y dado que la impetrante arguye que tales reformas constitucionales provocan la vulnerabilidad del territorio hondureño, apreciación que esta Sala no comparte, y ello se estima así puesto que aun y cuando 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;^[1] aspectos todos los cuales parten de un concepto dominical eminente por parte del Estado, como atributo esencial del Estado;^[2] ahora bien es cierto que la irreformabilidad del territorio

^[1] Vid. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural. Documento producido por el Departamento Económico y Social de la Organización Mundial de Alimentos. Depósito de Documentos de la FAO, sin colofón.

^[2] Atributo fundado en los títulos de Soberanía Nacional, enmarcado en el Estado de Derecho y en la asunción por el Estado de Honduras, de los principios y prácticas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y al afianzamiento de la paz y de la democracia universal, al tenor del artículo 15 de la Constitución de la República.

nacional no esta disponible en modo alguno a la actividad del legislador, según se desprende inequívocamente de su incorporación como cláusula intangible, en el sentido de irreformable en cualquier lugar y tiempo, que establecen taxativamente los artículos **373 y 374** de la Constitución de la República. Señalado lo anterior es menester considerar si con la reforma constitucional del artículo **329** y lo preceptuado en la ley secundaria se violenta o no la territorialidad de nuestro país, al respecto la referida reforma constitucional preceptúa en su párrafo séptimo lo siguiente **"...El Congreso Nacional al aprobar la creación de las 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....."**; tal disposición constitucional se ve reflejada en la norma secundaria, así tenemos que el artículo **1** de la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), deja claramente establecido **"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, aplicación de la justicia, territorio, defensa nacional, relaciones**

exteriores, temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes, conforme lo establecido en el artículo 329, en su párrafo séptimo de la Constitución de la República...." De lo anterior se colige que, tanto la reforma al articulado venido en cuestión constitucional (artículos **294, 303 y 329** de la Constitución de la República), como su desarrollo legislativo estatutario subsecuente, no implican una reforma a los expresados postulados constitucionales; por lo cual no resulta procedente declarar la inconstitucionalidad en cuanto el primer motivo por razón de contenido, según lo promovido por la recurrente.

CONSIDERANDO (12): Que la impetrante en su escrito contentivo de la acción de inconstitucionalidad sostiene en el Segundo Motivo, la **VULNERABILIDAD DEL REGIMEN FISCAL, EVIDENTEMENTE CONTRARIO A LO QUE ESTABLECE EL ARTICULO 205 NUMERAL 35 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA**. El artículo 4 de la Ley secundaria 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 en ese mismo sentido el artículo 23 de la cita 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**

proprios fines, y transferirán recursos a las autoridades del resto del país en la forma en que se señale en esta ley....”;

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 mas que suficiente para estimar que no se produce la inconstitucionalidad invocada por la recurrente. **CONSIDERANDO**

(13): Que la impetrante en la exposición del Tercer Motivo de Inconstitucionalidad, considera la **VULNERABILIDAD DE LA SOBERANIA NACIONAL, CONTRADICCION A LO MANDADO EN EL ARTÍCULO 12 Y 13 DE LA CONSTITUCION.** Vulnerabilidad respecto de la cual 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. La soberanía tiene dos expresiones hacia el exterior e interior; en la primera de tales expresiones entendemos que el poder estatal no esta subordinado al de ninguna otra comunidad política, la soberanía de un Estado en el ámbito internacional deriva de su independencia, aun y cuando en un mundo cada vez mas globalizado e interdependiente definir el ámbito real de independencia es cada día mas difícil; pero no por ello debemos olvidar que la misma definición de Estado

esta 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 solo 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. En ese orden de ideas entendemos que el Poder constituyente originario y soberano, una vez que ha dado origen a la Constitución como acto primario de derecho cede su lugar a los poderes constituidos y a la supremacía del derecho; razón por la cual siendo el Poder legislativo constituido, este recibe su legitimación de la propia carta magna pudiendo entonces reformar la constitución. Señalado lo anterior esta Sala de lo constitucional estima que las referidas reformas constitucionales decretadas por el Soberano Congreso Nacional de la República como fiel representante de la soberanía popular no concitan la vulneración de la soberanía nacional que ha argüido la impetrante. **CONSIDERANDO (14):** Que como cuarto motivo de inconstitucionalidad la impetrante señala: **VULNERABILIDAD DE LA FORMA DE GOBIERNO DE CARACTER IRREFORMABLE EXPRESADO POR**

EL ARTICULO 374 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA; El Estado de Honduras de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 4 constitucional, establece que el gobierno se ejerce por tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La separación o división de poderes es la ordenación y distribución de funciones de los Poderes del Estado, principio que caracteriza el Estado de Derecho moderno, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando la intromisión de unos en el campo de las actividades de los otros, lo que se traduce en equilibrio en el ejercicio del poder, donde un poder sirva de freno y control de otro (teoría de los Pesos y Contrapesos). Ejerciendo sus funciones con mayor eficacia, porque en tanto el Poder Legislativo tiene entre otros, crear la ley, el Poder Judicial lo tutela y la función administrativa se dirige a satisfacer necesidades concretas o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar. El artículo 205 No. 1 de la Constitución de la República establece que el Congreso Nacional crea, decreta, interpreta y reforma las leyes; por su parte el artículo 303 constitucional establece que **"la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte en nombre del Estado de Honduras..."**, debiendo observar el debido proceso y la tutela judicial, lo que conlleva a que los ciudadanos no serán desviados de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometidos a procedimientos distintos que los ya establecidos en la Constitución y las leyes. De acuerdo a la doctrina de la separación de Poderes el Derecho

Constitucional y las Ciencias Políticas conforman el Poder Judicial, por lo que la jurisdicción es una función estatal que se caracteriza porque nace de la Constitución y se extiende por todo el territorio, que sólo puede ejercer el Estado que mantiene su soberanía, en base al estricto cumplimiento de principios y condiciones indispensables denominados bases de la jurisdicción, entre ellos la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional encomendada al Poder Judicial, el principio de legalidad, que es un común denominador de todos los órganos estatales y un principio de Derecho Público, además debe prevalecer la independencia garantizando que el órgano que la ejerce está libre de sujeción a otro, sea cual fuere, es decir no sujeto a los Tribunales superiores ni a entidades o poder alguno, quedando sometida exclusivamente al derecho. Señalado lo anterior 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. En ese sentido tenemos

entonces que nuestra carta magna prima jerárquicamente en las referidas zonas económicas, con lo cual entendemos que se respeta en todo momento tanto la forma de gobierno, como la soberanía en esos territorios, mismos que por tener un estatuto especial no implica que atenten contra la forma de gobierno que nos rige, como tampoco implica que tales Zonas dejaran de formar parte del inalienable territorio hondureño, tal y como lo deja ver la recurrente, en fin entendemos que el Estado de Honduras seguirá ejerciendo su presencia soberana sobre tales zonas, en ese sentido el párrafo séptimo del artículo **329** reformado de la Constitución de la República, preceptúa **"...Estas Zonas están sujetas a la legislación nacional en todos los temas relacionados a soberanía, aplicación de la justicia, territorio, defensa nacional, relaciones exteriores, temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes....."**. Por lo anteriormente expuesto esta Sala desestima los argumentos de inconstitucionalidad invocada por la recurrente como cuarto motivo. **CONSIDERANDO (15):** Como quinto motivo de inconstitucionalidad la impetrante señala: **VULNERABILIDAD A DECLARACIONES Y DERECHOS CONSTITUCIONALES QUE POR SU NATURALEZA TIENEN CARÁCTER DE IRREFORMABLE EN SENTIDO RESTRICTIVO.** Estima la recurrente en este ultimo motivo de inconstitucionalidad la vulneración de varios preceptos constitucionales tales como: **a)** Libertad e igualdad ante la ley (artículos **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 publico, 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; alegatos respecto de los cuales tiene a bien señalar que el artículo **60** de la Constitución de la República, preceptúa ***“Todos los hombres nacen libres e iguales en derechos. En Honduras no hay clases privilegiadas. Todos los hondureños son iguales ante la ley. Se declarara 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 de tratamiento, es el principio fundamental del Derecho, que se encuentra estrechamente unido al axioma de justicia. *“Se vulnera el principio de igualdad cuando, para una variación de la norma jurídica, no cabe hallar motivación lógica resultante de la naturaleza de las cosas o de otras causas adecuadas, o cuando desde la perspectiva de la justicia debe caracterizarse de arbitraria tal regulación”^[3].* Este principio tiende a solucionar desigualdades jurídicas y desigualdades positivas, en la participación de los beneficios sociales, al mismo tiempo trata de impedir que la situación social y económica, constituya un privilegio o un

^[3] Brenda E. El Estado Social de Derecho. Brenda, Maihofer, Bogel, Hesse, y Heyde. Manual de Derecho Constitucional. Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons. Madrid 1996. Pág 494.

monopolio de ventajas económicas y sociales. El principio de Igualdad en aplicación de la ley, implica el trato igual en situaciones iguales, que no excluye el tratamiento diferenciado, siempre y cuando haya fundamentación suficiente y razonable que excluya la arbitrariedad, o bien el tratamiento desigual en situaciones diferentes^[4]. Analizado el objetivo de los Decretos impugnados, de acuerdo a las reformas constitucionales supra citadas, tenemos que la ley orgánica que regula las referidas zonas, establece en su artículo 9 **"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)."**; en ese orden de ideas y al tenor de lo antes expuesto, se estima por esta Sala que no se produce una violación del derecho a la igualdad que le asiste a los ciudadanos de este país con la creación de las referidas Zonas de desarrollo. El artículo 64 de la Constitución de la República, señala: **"No se aplicaran 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"**. Vulneración constitucional respecto de la cual y al tenor de lo anteriormente señalado en el iter de este fallo, no se produce con las cuestionadas reformas constitucionales, ni con lo dispuesto en la ley

^[4] Pérez Miranda Armando. El Principio de No Discriminación Fiscal en la Jurisprudencia del Tribunal del TJCE.

orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). La impetrante considera que la creación de las ZEDE, pugna con lo preceptuado en el artículo **81** de la Constitución de la República, que señala: "**Toda persona tiene derecho a circular libremente, salir, entrar y permanecer en el territorio nacional....**"; respecto de tal derecho es menester señalar que la Declaración Universal de Derechos Humanos plantea que uno de los derechos que puede resultar más discutido, o como mínimo puede tener una interpretación más discutible según cómo se interprete y sobre todo en qué momento histórico se haga, tanto desde la perspectiva del Derecho Interno de los Estados, como la del Derecho Internacional Público, es el derecho a la libre circulación. El derecho contenido en el artículo **13** de la Declaración Universal de Derechos Humanos hace 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 re-inmigración para los extranjeros residentes. 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. 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), no restringe el derecho de los ciudadanos a circular y determinar el lugar de su residencia, cuando un ciudadano decide voluntariamente habitar en una ZEDE, indudablemente que para el mismo se establecen unas condiciones y límites específicos, que no se dan respecto de aquellos ciudadanos que se encuentran fuera de las referidas Zonas, tales límites o restricciones tanto para residentes como para aquellos que no lo sean al tener como égida la Constitución y las leyes vigentes, no concita entonces una vulneración a la referida garantía. Con la creación de las ZEDE, la impetrante argumenta que se violenta el artículo 102 de la Constitución de la República, que señala: **"Ningún hondureño podrá ser expatriado ni entregado por las autoridades a un Estado extranjero....."**; esta Sala no encuentra de recibido los argumentos de la recurrente respecto de tal vulneración constitucional, y ello se razona así, puesto que las ZEDE, no constituyen en manera alguna un *Estado extranjero*, tampoco el territorio ocupado por las mismas puede considerarse como tal, ya que sigue siendo parte inalienable del territorio nacional. Y finalmente la recurrente argumenta la vulneración del artículo 128 constitucional que preceptúa **"Las leyes que rigen las relaciones entre patronos y trabajadores son de orden público. Son nulos los actos, estipulaciones, o convenciones**

que impliquen renuncia, disminuyan o restrinjan o tergiversen las siguiente garantías:.....”; vulneración constitucional que al tenor de lo preceptuado en el artículo **35** de la ley que rige las ZEDE no se produce, puesto que literalmente se señala **“Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), están obligadas a garantizar los derechos laborales de los trabajadores dentro de los parámetros establecidos por los tratados internacionales en materia laboral celebrados por Honduras, así como las disposiciones que emanen de los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT)...”** Como anteriormente se dejó apuntado en la jerarquía legal aplicable a las ZEDE, prima en primer lugar la Constitución de la República, con lo cual queda plenamente establecido que en todas aquellas situaciones de conflicto obrero-patronal que se pudiesen suscitar en las referidas zonas, se garantizara el irrestricto apego al respeto de los derechos laborales constitucionalizados, amén de lo anterior el citado artículo hace remisión en garantía de tales derechos a lo dispuesto por los Tratados Internacionales suscritos por Honduras en materia laboral y las directrices que emanen de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**; situación ante la cual queda establecido que no se da la alegada vulneración del artículo 128 constitucional. **CONSIDERANDO (16):** Que al tenor de lo señalado en los acápites anteriores esta Sala de lo Constitucional concluye que el Decreto Legislativo no. **236-2012**, aprobado por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA** en fecha veintitrés de enero de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial La Gaceta **No. 33,033** de fecha veinticuatro de

enero de dos mil trece, ratificado mediante Decreto **No. 9-2013** de fecha treinta de enero de dos mil trece, mediante el cual se reforman los artículos **294, 303 y 329** la Constitución de la República, y el Decreto Legislativo no. **120-2013** aprobado por el **CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA** en fecha doce de junio de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial La Gaceta **No. 33,222** de fecha seis de septiembre de dos mil trece, contentivo de la **LEY ORGÁNICA DE LAS ZONAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE)**; no entran en conflicto, con la Constitución de la República y Convenios y Tratados Internacionales aprobados y ratificados por Honduras y que forman parte del ordenamiento jurídico interno y por ende, no procede la declaratoria de inconstitucionalidad de los mismos. **POR TANTO:** La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como intérprete último y definitivo de la Constitución de la República, **POR UNANIMIDAD DE VOTOS**, en nombre del Estado de Honduras y con fundamento en los artículos 1, 4, 18, 59, 60, 64, 80, 102, 128, 184, 185 No. 2, 205, 294, 303, 304, 313 No. 5, 316 No. 1, 321, 328 y 329 de la Constitución de la República; artículos 2, 3, 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 10 y 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 3, 4, 6, 8, 9, 14, 15, 16, 21, 23, 28, 29, 33, 35 y 36 de la ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE); 1, 2, 3, 4, 5, 74, 75, 76 No. 1), 77 No. 1), 78, 79, 80, 81, 92 y 120 de la Ley sobre Justicia Constitucional.-

FALLA: **DECLARAR NO HA LUGAR EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD**, promovido por vía de acción, en forma total y por razón de contenido, contra los **DECRETOS**

Certificación de la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad No. 0030-2014 de fecha 26 de mayo de 2014.

LEGISLATIVO No. 236-2012, y No.120-2013, contentivos de la reformas de los artículos **294, 303 y 329** constitucionales el primero, y el segundo de la ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE).- **Y MANDA: 1)** Que se ponga en conocimiento de la parte impetrante el presente fallo; y **2)** Que en su oportunidad se archiven las diligencias en la Secretaría de la Sala. **Redacto la Magistrada SANTOS MONCADA. NOTIFÍQUESE. FIRMAS Y SELLO. SILVIA TRINIDAD SANTOS MONCADA. PRESIDENTA. VICTOR MANUEL LOZANO URBINA. GERMAN VICENTE GARCIA GARCIA. JOSE ELMER LIZARDO CARRANZA. LIDIA ESTELA CARDONA PADILLA. Firma y Sello CARLOS ALBERTO ALMENDAREZ CALIX.- SECRETARIO DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL."**

Extendida en la ciudad de Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, a solicitud de la abogada **Isabel Moncada Trejo**, a los catorce días del mes de octubre del año dos mil catorce, certificación del Fallo de fecha veintiséis de mayo del año dos mil catorce, recaída en el Recurso Inconstitucional bajo el número **SCO-0030-2014.-**

CARLOS ALBERTO ALMENDAREZ CALIX
SECRETARIO DE LA
SALA DE LO CONSTITUCIONAL