

EXPEDIENTE 5229-2013

**CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS
ROBERTO MOLINA BARRETO QUIEN LA PRESIDE, GLORIA PATRICIA
PORRAS ESCOBAR, ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE, MAURO
RODERICO CHACÓN CORADO Y HÉCTOR HUGO PÉREZ AGUILERA.**

Guatemala, veintiuno de enero de dos mil quince.

Se tiene a la vista para dictar sentencia en la Acción de Inconstitucionalidad de carácter General Total o Parcial de: a) Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, contenido en el acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), que documenta la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, el siete de octubre de dos mil trece, que fuera publicado en el Diario de Centro América el veinticinco de octubre de dos mil trece y; b) artículo 19 del Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, contenido en el acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), que documenta la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, el siete de octubre de dos mil trece, que fuera publicado en el Diario de Centro América el veinticinco de octubre de dos mil trece, promovida por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, a través de su Presidente y Representante Legal, José Santiago Molina Morán, quien actuó bajo el auxilio de los abogados Mario Roberto Fuentes Destarac, Luis Roberto Fuentes Godoy y Pablo Francisco Fuentes Destarac. Es ponente en este caso el



Magistrado Presidente, Roberto Molina Barreto, quien expresa el parecer de este Tribunal.

ANTECEDENTES

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA IMPUGNACIÓN

Lo expuesto por el accionante, respecto de la normativa impugnada de inconstitucionalidad, se puede resumir de la siguiente manera: a) el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, a solicitud de un grupo de vecinos celebró sesión el siete de octubre de dos mil trece, quedando documentada en acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), en cuyo punto décimo tercero se acordó convocar a los ciudadanos de ese municipio, a participar en la consulta municipal de vecinos y; asimismo, aprobó el *“Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos”* que regula lo concerniente a la forma como se debe llevar a cabo el proceso de consulta de vecinos en ese municipio. Dicha acta fue publicada en el Diario de Centro América el veinticinco de octubre de dos mil trece; **b) inconstitucionalidad de la totalidad del Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos:** i) el artículo uno del referido reglamento, establece que la consulta de los vecinos tratará única y exclusivamente sobre el desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química de metales en cualquier parte del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, y en el artículo 19 se dispone que los resultados de la consulta municipal serán vinculantes para las autoridades municipales. Lo anterior contradice el artículo 21 literales c) y e) de la Constitución Política de la República de Guatemala pues estos se refieren a los bienes del Estado, encontrándose los de los municipios del país, así como el subsuelo,

yacimientos de hidrocarburo, los minerales y otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo, por lo que le corresponde al Estado el uso, disfrute y disposición de los mismos. Por lo tanto, es inconstitucional que los vecinos del municipio de Jalapa, a través de una consulta municipal limiten el dominio del Estado sobre los bienes de este que forman parte de su patrimonio de acuerdo a lo prescrito en el artículo 21 Constitucional; ii) el reglamento impugnado pretende que a través de la consulta municipal de vecinos, se regule y por ende, se limite el ámbito de exploración y extracción de recursos naturales que son de utilidad y necesidad pública, lo que implica una extralimitación de las facultades otorgadas por el Código Municipal al Concejo Municipal, pues esa facultad le corresponde al Ministerio de Energía y Minas, lo anterior transgrede el artículo 125 de la Constitución Política de la República de Guatemala; iii) el artículo 142 literal c) Constitucional dispone que el Estado ejerce plena soberanía sobre los recursos naturales, y cualquier limitación a la soberanía estatal está prohibida tal cual lo dice el artículo 152 de la Ley Suprema, por lo que no es procedente que mediante el reglamento impugnado se pretenda facultar a los vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, limitar el ejercicio de la soberanía estatal sobre los recursos naturales; iv) por otro lado, el reglamento impugnado al otorgar a los vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, la facultad o iniciativa de promover consultas populares -que le compete con exclusividad al Presidente de la República y al Congreso de la República-, así como que el Concejo Municipal de esa jurisdicción sea quien convoque a la consulta -facultad que le corresponde al Tribunal Supremo Electoral- vulnera el principio de legalidad plasmado en los artículos 152 y 154 primer párrafo de la Constitución, pues se establecen



funciones públicas no respaldadas en ley; v) por último, el reglamento impugnado es inconstitucional pues transgrede el artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala, toda vez que este dispone que la consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, no así que pueda ser convocada por el Concejo Municipal de Jalapa a solicitud de vecinos de ese municipio. **c) a inconstitucionalidad del artículo 19 impugnado** radica en que: **i)** el mismo viola lo regulado en los artículos constitucionales 125, 152 y 154, al otorgarle valor y carácter vinculante a la consulta municipal fundamentándose en el artículo 64 del Código Municipal; **ii)** la violación del artículo 125 constitucional radica en que al disponer que los resultados de la consulta de vecinos convocada en el municipio de Jalapa, departamento de Jalapa serán vinculantes, es decir de obligatorio cumplimiento para las autoridades estatales, cuando esto no puede ser así, pues esta versa sobre asuntos que competen específicamente al Ministerio de Energía y Minas y afecta los intereses legítimamente adquiridos por terceros que obtuvieron licencias para el reconocimiento, exploración y explotación de minerales; **iii)** por último indicó que de conformidad con el principio de legalidad plasmado en los artículos 152 y 154 párrafo primero de la Constitución Política de la República de Guatemala y el 34 literal d) de la Ley del Organismo Ejecutivo, corresponde expresamente al Ministerio de Energía y Minas la formulación de la política de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos y minerales, razón por la cual el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa al emitir la norma impugnada, pretendiendo que los resultados de una consulta de vecinos relacionada con la exploración y explotación minera sean

vinculantes para las autoridades estatales, se está excediendo en sus funciones e invadiendo el ámbito de facultades que como ya se mencionó, le corresponde al Organismo Ejecutivo.

II. TRÁMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

No se decretó la suspensión provisional de: a) el Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, contenido en el acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), que documenta la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, el siete de octubre de dos mil trece, que fuera publicado en el Diario de Centro América el veinticinco de octubre de dos mil trece y; b) del artículo 19 del Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, contenido en el acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), que documenta la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, el siete de octubre de dos mil trece, que fuera publicado en el Diario de Centro América el veinticinco de octubre de dos mil. Se dio audiencia por quince días a la Municipalidad de Jalapa, departamento de Jalapa y al Ministerio Público por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal. Oportunamente se señaló día y hora para la vista.

III. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES

A) El Ministerio Público señaló que: i) la norma impugnada de inconstitucionalidad no transgrede el artículo 121 literal c) de la Constitución Política de la República de Guatemala, pues las disposiciones que se regulan



se encuentran debidamente establecidas en la ley rectora y fueron dictadas por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa en el marco de sus atribuciones; ii) con relación a la vulneración señalada del artículo 121 literal e) de la Constitución, que describe los bienes de dominio estatal, no estima que a través del reglamento impugnado se contravenga, toda vez que, no se transfieren al Concejo Municipal el dominio de los mismos y tampoco dispone que esos bienes tendrán naturaleza diferente a la que se les otorga en la Constitución Política; iii) asimismo, indicó que la norma impugnada no contraviene el artículo 125 Constitucional, en el que se declara de utilidad y necesidad pública la exploración y extracción de recursos naturales en el territorio nacional, entre los cuales se encuentra la minería química de metales, que de acuerdo a lo que establece el artículo 121 literal e) de la Ley Suprema, son bienes del Estado, y siendo que las municipalidades forman parte de los planes llevados a cabo por el Estado en cuanto al tema de minería, por lo que con la emisión del Reglamento de Consulta de Vecinos solicitado por la población no se está despojando o disponiendo de los bienes que corresponden al Estado de conformidad con la ley; iv) con relación a la contravención señalada del reglamento impugnado de inconstitucionalidad con el artículo 142 literal c) de la Constitución Política de la República de Guatemala, indicó que el ejercicio de la soberanía estatal sobre los recursos naturales, al amparo de lo que establece del artículo en mención, es plena, irrestricta e ilimitada, lo que no se está coartando de ninguna forma pues los vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa actúan en el ejercicio del derecho que les asiste de que los pueblos sean consultados sobre medidas susceptibles de causarles afectación tal cual lo establece el Convenio 169 de

la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado de Guatemala; por lo que el hecho de que un Concejo Municipal someta a consulta a su pueblo sobre un asunto de interés para su comunidad, aun cuando el mismo corresponda a la competencia del Estado en general, no significa que exista una extralimitación de facultades sino una adecuada forma de posibilitar el derecho de los pueblos a opinar y a ser consultados sobre un asunto de su interés; v) por otra parte, señaló que el Estado de Guatemala se encuentra obligado a realizar entre sus fines, la realización del bien común y en ese sentido las leyes y disposiciones que emita deben ir encaminadas en esa vía, por lo que la disposición impugnada no contraviene el bien común y el principio de seguridad jurídica por cuanto al existir competencia para dictarlas por parte de la Municipalidad de Jalapa, departamento de Jalapa, esta no se excede en el ejercicio de sus facultades legales, no habiendo violación alguna a los artículos 152 y 154 primer párrafo de la Constitución Política de la República, pues lo plasmado en el Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa constituyen disposiciones que son coherentes e inteligibles con el ordenamiento jurídico; vi) también señaló que el reglamento impugnado no viola el artículo 173 párrafo segundo Constitucional, pues este dispone que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos y que este será convocado por el Tribunal Supremo Electoral, a iniciativa del Presidente de la República de Guatemala o el Congreso de la República, así como que la Ley Electoral y de Partidos Políticos regulará lo relativo a ese procedimiento; y siendo que la consulta de vecinos convocada por el Concejo Municipal de Jalapa,



departamento de Jalapa tiene una naturaleza diferente a la del procedimiento consultivo regulado en el artículo antes referido, fundamentándose esta en los artículos 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 del Código Municipal, los cuales facultan para la realización de consultas municipales locales, de esa cuenta no está transgrediendo la Constitución Política de la República; vii) finalmente, manifestó que con relación a la inconstitucionalidad parcial señalada del artículo 19 del Reglamento en mención, el cual vulnera los artículos 125, 152 y 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, esta no se da pues lo regulado el artículo 19 del reglamento impugnado se encuentra en congruencia con lo establecido en los artículos 64 y 66 del Código Municipal en los que se indica que los resultados de una consulta municipal serán vinculantes, razón por la cual no existe extralimitación del Concejo Municipal, pues este actuó de conformidad con la Ley Fundamental. Asimismo, el artículo 121 Constitucional en los incisos c) y e) indica que son bienes del Estado, los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas, así como el subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, por lo que no se encuentra contravención alguna toda vez que lo regulado no se opone al principio de unidad del Estado, sino por el contrario, la descentralización debe ejercitarse por los Consejos Municipales dentro del ámbito fijado por la propia Carta Magna. Solicitó que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad planteada. **B) La Municipalidad de Jalapa, departamento de Jalapa a través de su Alcalde, Elmer Leonidas Guerra Calderon** señaló que: i) el Ministerio de Energía y Minas ha otorgado en esa jurisdicción municipal, varias licencias de exploración minera de tipo metálica, en las cuales, no solo se ha otorgado

la facultad de explorar minerales en grandes extensiones del territorio municipal, sino que también se ha otorgado a los titulares de tales licencias, derechos sobre el uso del agua y otros recursos naturales, razón por la que se establece que de acuerdo a la doctrina legal sentada y al ordenamiento jurídico sobre la materia, los vecinos tienen el derecho a ser consultados sobre su opinión en torno al desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química de metales en esa circunscripción municipal; ii) la consulta a solicitud de los vecinos es un derecho consagrado en el artículo 64 del Código Municipal, estableciendo para ello, que los vecinos pueden solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afecten a todos los vecinos del municipio, indicando que dicha solicitud debe contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio, determinando que los resultados de dichas consultas son vinculantes si en la misma participa al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado. En este sentido el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, recibió solicitud firmada por nueve mil trescientos ochenta y siete (9,387) vecinos empadronados de ese municipio, quienes expusieron que se encontraban preocupados por el peligro que representa para el territorio municipal, la construcción e instalación de proyectos de exploración y/o explotación de minería química de metales, razón por la cual solicitaban a ese Concejo Municipal, ejercer su derecho a ser consultados, sobre ese asunto de carácter general, tal como lo estipula el artículo 64 del Código Municipal, situación que encuadra en lo regulado en el citado cuerpo normativo, tomando en cuenta que la petición no conlleva decidir



sobre la emisión o no de licencias mineras por parte del Ministerio de Energía y Minas o bien obligar a esta dependencia a acatar los resultados de la población del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa; iii) además que la norma impugnada de inconstitucionalidad en ningún momento pretende regular las competencias de otras entidades del Estado, como las correspondientes al Ministerio de Energía y Minas de otorgar licencias de exploración o explotación minera, ni mucho menos de establecer que ese Ministerio debía, una vez realizada la consulta y publicado los resultados, abstenerse de otorgar licencias en el municipio de Jalapa, tal como lo manifiesta el accionante, limitándose tal reglamento a establecer que los resultados de tal consulta, debían comunicarse al citado Ministerio para que este, conociera los mismos y sirvieran de indicativo al momento de decidir el otorgamiento de nuevas licencias mineras en tal municipio. Tampoco obligar a otras instituciones del Estado a acatar la voluntad de la población municipal, contrario a lo manifestado por el interponente, el reglamento deja claramente establecido en su artículo 19 que los resultados de la consulta serán vinculantes para las autoridades municipales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 64 del Código Municipal y los mismos servirán como indicativos para las autoridades competentes al momento de emitir resoluciones en torno al asunto consultado. Con lo anterior se desvanece el ataque de inconstitucionalidad que se ha advertido en el artículo 19 impugnado, toda vez que en ningún momento el Concejo Municipal ha establecido que las entidades del Estado a las que debe comunicarse los resultados de la consulta a solicitud de vecinos deban acatar la voluntad de la población. Solicitó que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad planteada, imponiéndose multa a los abogados auxiliares

y se condene al pago de costas procesales al interponente.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) El Ministerio Público por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal ratificó los conceptos vertidos en la audiencia que le fuera conferida. Solicitó se declare sin lugar la inconstitucionalidad instada. B) La Municipalidad de Jalapa, departamento de Jalapa a través de su Alcalde, Elmer Leonidas Guerra Calderon, argumentó que: i) el Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa no vulnera el artículo 121 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala pues en ningún momento establece que el patrimonio del municipio dejará de ser parte de los bienes del Estado ni que los mismos tendrán un carácter distinto al que el texto constitucional establece, así como tampoco existe la vulneración de ese mismo artículo en su inciso e) pues bajo ninguna circunstancia el Concejo Municipal de Jalapa ha regulado que se transferirán a ese Concejo el dominio de los bienes ni da una naturaleza distinta a ellos que la establecida en la Ley Fundamental; ii) la corporación municipal de Jalapa no está limitando en forma alguna lo relativo a la utilizad y necesidad pública de los minerales, únicamente, a solicitud de los vecinos debidamente empadronados ha convocado a una consulta municipal sobre un asunto de su interés tal cual lo permite el artículo 64 del Código Municipal, por lo que no existe violación alguna al artículo 125 Constitucional; iii) con relación a la inconstitucionalidad señalada del reglamento en mención con el artículo 142 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala, indicó que el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa no ha regulado en



ningún momento que a partir de la realización del proceso de consulta municipal se transferirá la soberanía de los recursos naturales a este o al municipio de Jalapa en sí, ni le está otorgando naturaleza distinta a la que establece la Ley Fundamental; iv) no existe vulneración alguna a los artículos 152 y 154 de la Carta Magna tal como lo estableció este Tribunal al conocer de la inconstitucionalidad del Reglamento de Consulta a solicitud de vecinos de la municipalidad de Nueva Santa Rosa, departamento de Santa Rosa en la que indicó que: *“no existe una extralimitación de funciones, porque los pueblos no tienen prohibición para expresar su opinión sobre asuntos que de cualquier manera sean de su interés...”*; v) asimismo, como se manifestó en un principio, el reglamento atacado de inconstitucionalidad desarrolla normas y procedimientos para un proceso consultivo a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, cuyo mandato y fundamento jurídico descansa en el artículo 64 del Código Municipal, por lo que nada tiene que ver con el proceso consultivo a que hace referencia el artículo 173 constitucional, razón por la cual se evidencia claramente la equivocación –por desconocimiento o dolo– utilizada para interponer la presente acción de inconstitucionalidad; vi) finalmente, indicó que con respecto a la violación constitucional de los artículos 125, 152 y 154 por el artículo 19 del reglamento impugnado, ese se hizo tomando en cuenta la doctrina legal sentada por esta Corte que establece que el carácter vinculante de los procesos de consulta municipales son de obligatorio cumplimiento para las autoridades municipales y de carácter indicativo para las autoridades nacionales; en virtud de ello, las autoridades municipales elaboraran las resoluciones que en el marco de su competencia les corresponde para hacer valer la voluntad expresada por la

población, las cuales únicamente pueden servir como indicativos para garantizar la paz social de los pobladores de ese municipio a la hora de tomar decisiones de su competencia. Solicitó que se declare sin lugar la presente acción de inconstitucionalidad, y, **C) El accionante**, ratificó los argumentos esgrimidos en el memorial de interposición de la presente acción, y refutó lo manifestado por los demás sujetos procesales de la siguiente manera: i) Ministerio Público: en principio, la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Minería no facultan a Concejo Municipal alguno a limitar, por medio de un reglamento municipal, el dominio sobre los bienes que forman parte del patrimonio del Estado, ni mucho menos a conceder una naturaleza distinta a estos. Las municipalidades carecen de la facultad normativa para regular aspectos relacionados con la exploración y explotación de minerales, así como la de definir la naturaleza y el destino de los bienes públicos. Por otro lado, en Guatemala no existe descentralización o delegación legislativa que permita transferir a estas la facultad de decretar, reformar o derogar leyes, pues esta facultad le corresponde con exclusividad al Congreso de la República, por lo que la autonomía municipal debe ejercerse y circunscribirse a las funciones que expresamente dispone el artículo 253 de la Ley Suprema. El Ministerio Público se contradice en su argumentación pues, por un lado sostiene que un Concejo Municipal está facultado para consultar un asunto de interés (minería química) a la comunidad y por el otro afirmó que ese asunto es de competencia del Estado en general, tal afirmación consolida la tesis de la inconstitucionalidad planteada, ya que el Estado de Guatemala a través del Ministerio de Energía y Minas es el único facultado para regular el sistema de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos y



minerales, por lo que un reglamento no puede pretender sustituir o restar vigencia a la Ley de Minería a través de un procedimiento consultivo obligatorio, todo lo anterior hace arribar a la conclusión que el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, se excedió en sus funciones al emitir el reglamento cuestionado. Así mismo, los argumentos esgrimidos por el Ministerio Público son meras apreciaciones subjetivas y no aportan nada al debate constitucional, resultando improcedentes. ii) Del Alcalde Municipal del Municipio de Jalapa, departamento de Jalapa: este manifestó que la norma impugnada no es inconstitucional ya que su resultado no obliga a la Municipalidad de Jalapa a otorgar o denegar licencias de extracción de recursos mineros dentro de esa circunscripción municipal, no obstante ello, el artículo 19 del reglamento cuestionado indica: “(...) *los resultados de la Consulta Municipal a solicitud de vecinos, serán vinculantes para las autoridades municipales (...)*”. El hecho de que los resultados sean vinculantes para las autoridades municipales implica que, en caso de que la consulta de vecinos refleje un completo rechazo hacia la instalación y operación de proyectos de minería química de metales, las autoridades municipales deberán acatar los resultados de la misma, y por consiguiente, denegar las autorizaciones o licencias de construcción, transporte, instalaciones eléctricas y radioeléctricas relacionadas con la industria extractiva. De esa cuenta se entendería que la facultad de usar y disfrutar de los bienes públicos municipales, que corresponden a los municipios, de conformidad con el artículo 121, literal c) de la Constitución Política de la República de Guatemala pasarían a dominio de los pobladores del municipio, quienes a través de la consulta están obligando a tomar decisiones sobre bienes públicos. Por otro lado, argumentó

erróneamente que la consulta de vecinos convocada a través del reglamento impugnado, se encuentra fundamentada en los artículos 63 y 64 del Código Municipal y no en el 173 párrafo segundo de la Constitución Política, cuanto este último es el fundamento constitucional de las consultas municipales. De lo anterior se deriva que el hecho de reconocer la vinculatoriedad de la consulta de vecinos, aunque sea únicamente para la Municipalidad de Jalapa, departamento de Jalapa, a pesar de lo dispuesto en el precepto constitucional antes mencionado, supone una actuación en contra de lo plasmado en la Ley Suprema, específicamente en el artículo 173 ya mencionado y de los artículos 174 al 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo tanto lo actuado por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa es nulo *ipso jure*. Solicitó que al resolver se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad general total y parcial del Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos.

CONSIDERANDO

- I -

La Constitución Política de la República de Guatemala, norma fundamental del ordenamiento jurídico confiere a esta Corte, como máximo y único interprete del Texto Supremo, la función esencial de defensa del orden constitucional y, congruente con ella, la de conocer exclusivamente de las impugnaciones interpuestas contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad, control de constitucionalidad que no se circunscribe sólo al examen de la disposición de carácter general, sino que debe abarcar, principios tales como los de unidad, concordancia práctica, corrección función, función integradora y de



fuerza normativa de la Constitución.

En consecuencia, ante un planteamiento de inconstitucionalidad general, este Tribunal debe proceder a estudiar, interpretar y confrontar las normas cuestionadas con las disposiciones constitucionales que quien accionare denuncie vulneradas, cumpliendo una función valorativa; con el objeto que la legislación se mantenga dentro de los límites que fija la Carta Magna, excluyendo del ordenamiento jurídico aquellas normas que no se conformen con ella.

- II -

El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras a través de su Presidente y Representante Legal, José Santiago Molina Morán promovió acción de inconstitucionalidad de carácter General Total o Parcial de: a) Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, contenido en el acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), que documenta la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, el siete de octubre de dos mil trece, que fuera publicado en el Diario de Centro América el veinticinco de octubre de dos mil trece y; b) artículo 19 del Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, contenido en el acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), que documenta la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, el siete de octubre de dos mil trece, que fuera publicado en el Diario de Centro América el veinticinco de octubre de dos mil

trece. El objetivo de la consulta de vecinos, es que los ciudadanos de ese municipio, se pronuncien con carácter vinculatorio para la autoridad edil, sobre el desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química de metales en cualquier parte del municipio.

Los argumentos sobre las violaciones denunciadas quedaron reseñados en el apartado de fundamentos jurídicos de la impugnación, de esta sentencia.

- III -

Previo a realizar el examen de fondo correspondiente, esta Corte estima conveniente hacer mención a que la disposición normativa de carácter general impugnada pretende regular el procedimiento de la consulta municipal de vecinos, referente al desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química de metales en cualquier parte del municipio de Jalapa, departamento de Jalapa, programada para llevarse a cabo en esa localidad el diez de noviembre de dos mil trece, cuyo resultado se pretende tenga efectos regulatorios o vinculantes con posterioridad, es decir a futuro, a partir de la realización de esa consulta. Es por esto que aún cuando ha transcurrido la fecha prevista para la consulta, el motivo en que radica esta acción intentada subsiste, pues de la lectura de la disposición impugnada se colige que los efectos pretendidos por el Concejo Municipal del citado municipio son a futuro.

- IV -

En el Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República), figuran previstos procedimientos consultivos, específicamente en sus artículos 63 [*“Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá*



acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.”], 64 [“Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.”], 65 [“Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.”] y 66 [“Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refiere los artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizarse de la manera siguiente: 1. Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta. 2. Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.”].

En virtud de lo anterior, se establece que un Concejo Municipal está facultado para convocar a procedimientos consultivos; sin embargo, es

necesario puntualizar que las variantes de consulta descritas en las disposiciones citadas anteriormente, conciernen únicamente a asuntos cuya decisión atañe al Concejo Municipal, dentro de las competencias propias su municipio, de las contenidas en el artículo 68 del mismo cuerpo legal, y de acuerdo con las atribuciones que a dicho órgano colegiado confiere el artículo 35 ibídem. Lo establecido en esos preceptos debe ser reforzado determinando que la voluntad expresada por los vecinos en una consulta municipal es vinculante pero sólo para que sus autoridades locales transmitan su parecer a los órganos estatales competentes, pues ésta es una situación que está vinculada a determinaciones tomadas en el Organismo Ejecutivo, que rebasan la esfera de funciones de la administración edil. En este sentido se pronunció esta Corte en sentencias de ocho de mayo y cuatro de septiembre de dos mil siete, y nueve de abril de dos mil ocho, dictadas dentro de los expedientes mil ciento setenta y nueve-dos mil cinco, mil cuatrocientos ocho-dos mil cinco y dos mil trescientos setenta y seis-dos mil siete, respectivamente, cuando aseveró que "*... sus efectos no pueden tener carácter regulatorio sobre asuntos que competen de forma específica a un órgano estatal diferente del convocante...*".

- V -

Respecto de los motivos jurídicos en que descansa la presente acción constitucional, esta Corte se pronunciará en primer término sobre las contradicciones constitucionales que el accionante estima de la norma denunciada como inconstitucional de manera general; con relación a la violación del artículo 121 incisos c) y e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, en los cuales, se enumeran los bienes de dominio



estatal que denuncia el accionante. Al respecto este Tribunal estima que la disposición normativa impugnada no colisiona con tales preceptos constitucionales, toda vez que esta no transfiere al Concejo Municipal el dominio de los mismos y tampoco dispone que dichos bienes tendrán una naturaleza diferente a la que se le otorga en los artículos citados. En igual sentido se estima que sobre la violación que se adujo de los artículos 125 y 142 inciso c) del Magno Texto, en virtud que la autoridad edil, no está limitando de ninguna forma lo relativo a la utilidad y necesidad pública de hidrocarburos, minerales y demás recursos minerales, que el primero de los artículos precitados dispone, ni mucho menos limita la soberanía estatal sobre los recursos naturales; por lo que el hecho que un Concejo Municipal consulte sobre un asunto de interés para su comunidad, aún cuando el mismo corresponda a las competencias del Estado en general, no significa una extralimitación de las mismas, sino una adecuada forma de posibilitar el derecho de los pueblos a opinar y ser consultados sobre asuntos de su interés, por lo tanto no se encuentra colisión alguna al Texto Fundamental, razón por la cual tampoco se encuentran colisionados los artículos 152, 154 (primer párrafo) y 173 pues como bien se ha venido manifestando, el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, únicamente pretende convocar a un procedimiento consultivo para conocer el parecer de los vecinos de ese municipio sobre el desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química que pueda ser realizada en cualquier parte de ese municipio, lo cual es un asunto de interés comunitario de conformidad con lo normado en los artículos 60 al 66 del Código Municipal, por lo que no se acoge la tesis expuesta por el solicitante, con relación a la violación de esos preceptos

constitucionales.

Por otro lado, con relación a la violación de los artículos 125, 152 y 154 párrafo primero del Texto Constitucional provocada por lo dispuesto en el artículo 19 del *“Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos”*, contenido en el acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), que documenta la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, el siete de octubre de dos mil trece, en el cual se establece: *“Los resultados de la Consulta Municipal a Solicitud de vecinos, serán vinculantes para las autoridades municipales de acuerdo a lo que se establece en el artículo 64 del Código Municipal decreto 12-2012, del Congreso de la República de Guatemala, debiendo en consecuencia: a) Emitir las resoluciones municipales en el marco de su competencia que haga valer la voluntad de la población del municipio de Jalapa y b) Remitir los resultados de la Consulta Municipal a Solicitud de vecinos al Presidente de la República de Guatemala, Congreso de la República de Guatemala, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Gobernación, Procurador de los Derechos Humanos, Procurador General de la Nación y Ministerio de Gobernación (sic), para que en pleno cumplimiento del mandato constitucional de garantizar la paz social a los habitantes del municipio de Jalapa, del departamento de Jalapa, y dentro del marco de su competencia los mismos sirvan de indicativos al momento de emitir resoluciones de su competencia en torno al asunto consultado en el territorio municipal...”*, esta Corte determina que el artículo 19 precitado no es inconstitucional ya que el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, claramente reconoce



para sí el carácter vinculante de los resultados de la consulta municipal que realice, a fin de emitir las resoluciones municipales que en el marco de su competencia le corresponda hacer, atendiendo la voluntad de la población de ese municipio que participara en ese evento. Encuentra este Tribunal que en el inciso b) de la norma que se impugna se establece la obligación para la corporación municipal de que los resultados obtenidos en el plebiscito sean remitidos a las autoridades que en ese inciso se señala, a fin de que sirvan a estas como indicativos, para emitir resoluciones de su competencia relativas al asunto consultado en el municipio sin que con esto se atente contra el orden constitucional, es decir que lo consultado no equivale a una prerrogativa de veto sobre las acciones a realizar por los órganos gubernamentales; sin embargo, estos deberán tomar las medidas necesarias para poder llegar a acuerdos que sean de beneficio social. Por lo tanto, el cuerpo edil referido no se ha excedido en las atribuciones que la ley le otorga, razón por la cual la inconstitucionalidad planteada debe declararse sin lugar.

- VI -

Este Tribunal ha destacado ya en varias oportunidades que las consultas municipales constituyen un mecanismo importante de expresión popular, por medio del cual se efectivizan varios derechos reconocidos constitucionalmente, como los de libertad de acción y de emisión del pensamiento, así como el de manifestación, pero tales procedimientos consultivos deben contar con marcos jurídicos adecuados que establezcan con precisión los procedimientos para llevarlas a cabo y los efectos de los mismos, entendiéndose que los resultados que se obtengan reflejarán el parecer de una comunidad consultada sobre un tema determinado, pero que a éstos no se les puede dar carácter regulatorio o

decisorio sobre materias que no sean de competencia de las autoridades convocantes o de dichas comunidades, sino que, en todo caso, deben ser el punto de partida para que la comunidad participe en los procesos establecidos en las leyes para expresar sus decisiones y oposiciones, utilizando los mecanismos regulados en dichas leyes ante las autoridades administrativas designadas para el efecto. [Criterio sustentado dentro de los expedientes un mil ciento setenta y nueve – dos mil cinco, un mil cuatrocientos ocho – dos mil cinco y dos mil trescientos setenta y seis – dos mil siete (1179-2005, 1408-2005 y 2376-2007)].

En virtud de lo anterior, al tener claro que las consultas municipales son mecanismos importantes por medio de los cuales se garantizan derechos fundamentales y son la clara expresión de un régimen democrático y que los vecinos de los municipios tiene el derecho de expresarse con relación al uso, goce o disfrute de los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio de su municipio. Esta Corte considera que siendo específica, a través del Ministerio de Energía y Minas, la facultad de concesión para la explotación o exploración del suelo y del subsuelo, el Estado debe garantizar la participación efectiva y los beneficios de los vecinos del municipio que corresponda en defensa de intereses colectivos compatibles con el desarrollo y el bienestar del país. Circunstancia que también ha sido considerada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete en el caso Saramaka versus Surinam.

- VII -

De conformidad con el artículo 148 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, cuando la inconstitucionalidad se declare sin



lugar se impondrá multa a los abogados auxiliares, sin perjuicio de la condena en costas a los interponentes. En el presente caso no se hace especial condena en costas al accionante por no haber sujeto legitimado para su cobro, pero sí se les impone la multa a los abogados Mario Roberto Fuentes Destarac, Luis Roberto Fuentes Godoy y Pablo Francisco Fuentes Destarac, por ser los responsables de la juridicidad del planteamiento.

LEYES APLICABLES

Artículos citados y 46, 267, 268, 272, inciso a), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 115, 133, 134, 135, 139, 140, 142, 143, 146, 148, 163, inciso a), 185, 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, y 39 del Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

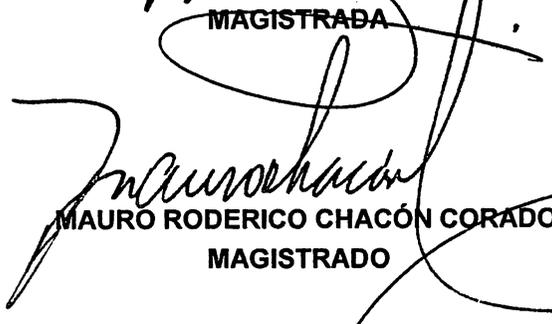
La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I) Sin lugar** la acción de inconstitucionalidad de ley de carácter general "Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos", contenido en el acta número setenta y cuatro – cero siete – diez – dos mil trece (74-07-10-2013), que documenta la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Jalapa, departamento de Jalapa, el siete de octubre de dos mil trece, que fuera publicado en el Diario de Centro América el veinticinco de octubre de octubre de dos mil trece; y **en forma parcial** el artículo 19 el Reglamento antes referido, promovida por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, a través de su Presidente y Representante Legal, José Santiago Molina Morán. **II) Que el** Congreso de la República, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de

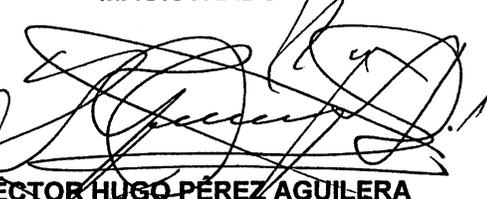
Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de los Derechos Humanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, atiendan las exhortaciones que esta Corte hace en la presente sentencia. **IV)** No se hace especial condena en costas al accionante por la razón considerada en este fallo. **V)** Se impone a cada uno de los abogados auxiliares Mario Roberto Fuentes Destarac, Luis Roberto Fuentes Godoy y Pablo Francisco Fuentes Destarac, multa de un mil quetzales, que deben pagar en la Tesorería de esta Corte dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que este fallo quede firme; y que en caso de incumplimiento de pago, su cobro se hará por la vía legal correspondiente. **VI)** Notifíquese y, oportunamente, publíquese en el Diario de Centro América.

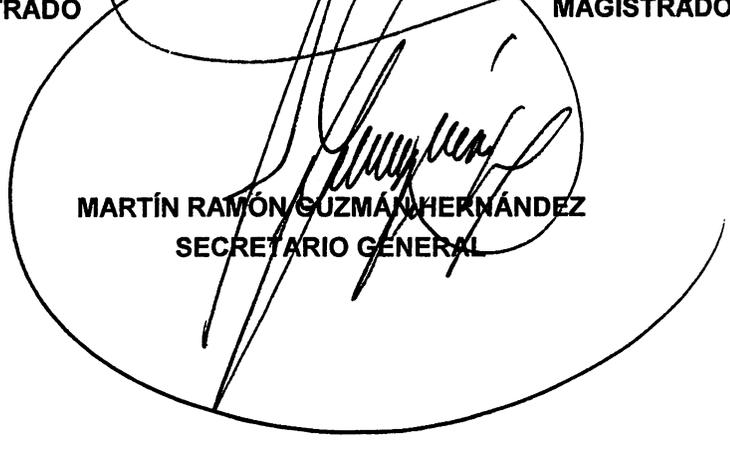

ROBERTO MOLINA BARRETO
PRESIDENTE


GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR
MAGISTRADA


ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE
MAGISTRADO


MAURO RODERICO CHACÓN CORADO
MAGISTRADO


HECTOR HUGO PÉREZ AGUILERA
MAGISTRADO


MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL

