

## INCONSTITUCIONALIDAD GENERAL PARCIAL

### EXPEDIENTES ACUMULADOS 2432-2011 Y 2481-2011

**CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS MAURO RODERICO CHACON CORADO, QUIEN LA PRESIDE, HÉCTOR HUGO PÉREZ AGUILERA, ROBERTO MOLINA BARRETO, GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR Y ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE:** Guatemala, cinco de diciembre de dos mil doce.

Se tiene a la vista para dictar sentencia, las acciones de inconstitucionalidad general total del punto segundo del acta número E cero ocho guión dos mil once (E 08-2011), que documenta la sesión pública extraordinaria del Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, departamento de Santa Rosa, verificada el sábado once de junio de dos mil once, identificado como "Reglamento de Consulta de Vecinos", promovidas por la Cámara de Industria de Guatemala, por medio de su Presidente y representante legal Juan Antonio Busto Recinos, que actuó con el auxilio de los abogados Marcelo Charnaud Bran, José Alberto Sierra Rosales y Alejandro Solares Solares; y por el abogado Ignacio Andrade Aycinena, quien actuó con su propio auxilio y el de los abogados José Hugo Alonzo García y Víctor Hugo Alonzo Morales. Es ponente en el presente caso la Magistrada Vocal III, Gloria Patricia Porrás Escobar, quien expresa el parecer de este Tribunal.

### ANTECEDENTES

#### I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA IMPUGNACIÓN

Lo expuesto por los accionantes respecto de la normativa impugnada de inconstitucionalidad, se puede resumir de la siguiente manera: **a)** el Concejo Municipal aludido celebró sesión pública extraordinaria el sábado once de junio de dos mil once, quedando documentada dicha sesión en el acta número E cero ocho guión dos mil once (E 08-2011), en cuyo punto segundo se acordó convocar a participar en la consulta municipal de vecinos el domingo diez de julio de ese año y, a tal efecto, a la vez aprobó el "Reglamento de Consulta de Vecinos" que regula lo concerniente a la forma como se pretende llevar a cabo el proceso; dicha acta fue publicada en el Diario Oficial el diecisiete de junio de dos mil once; **b)** el artículo 1 del Reglamento establece que la consulta de vecinos tratará única y exclusivamente sobre el desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química de metales en cualquier parte del municipio, a pesar de no ser competencia de una municipalidad; en el mismo artículo se prescribe que la consulta tiene el objeto que se pronuncien si o no a la siguiente pregunta "¿Está Usted de acuerdo con la instalación, operación y desarrollo de proyectos de minería química de metales en cualquier parte del Municipio de Santa Rosa de Lima?"; **c)** el Concejo Municipal acordó en el artículo 20 del Reglamento que los resultados de la consulta de vecinos serán vinculantes, si participa al menos el cincuenta por ciento (50%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado; **d)** argumentan que lo anterior contraviene el artículo 121 de la Constitución Política de la República, toda vez que éste establece en su literal e) que el subsuelo y los minerales son bienes del Estado y, por lo tanto, una municipalidad no tiene competencia para reglamentar y convocar a sus vecinos sometiéndolos a un proceso electoral de consulta relativo a un bien sobre el cual no tiene dominio alguno, ya que si bien es cierto la Constitución determina que el subsuelo y los minerales son bienes del Estado, se reserva para el Gobierno Central el uso, disposición y ejercicio de todos los derechos y obligaciones que de los mismos se derivan, determinándolo así en el artículo 34 de la Ley del Organismo

Ejecutivo, en el que se dispone que todo lo relacionado con la actividad minera queda bajo la responsabilidad del Ministerio de Energía y Minas; **e)** el artículo 125 de la Constitución Política de la República establece que la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables son de utilidad y necesidad pública, por lo tanto la convocatoria a consulta de vecinos acordada por el Concejo Municipal constituye una limitación al espíritu, la práctica y las implicaciones legales de esta disposición; además, el segundo párrafo del artículo precitado establece que el Estado propiciará las condiciones para su exploración, explotación y comercialización, en tal virtud las municipalidades están en total y absoluta imposibilidad de resolver y acordar cualquier asunto relacionado con minería y con otros bienes que la propia Constitución le asigna al Estado de Guatemala; **f)** indicaron que existe violación al artículo 142 Constitucional porque un acuerdo emitido por un Concejo Municipal para tratar aspectos relativos al subsuelo y los minerales, reduce el ámbito de la soberanía del Estado sobre algo que debe quedar bajo el ejercicio del Organismo Ejecutivo, lo cual es otorgado a éste por ley ordinaria, no así a las municipalidades; por lo tanto, éstas no deben arrogarse funciones reglamentarias sobre asuntos que no son de su competencia, debiendo limitarse a lo que establece el artículo 35 inciso a) del Código Municipal; en razón de lo anterior, al legislar la Municipalidad de Santa Rosa de Lima sobre una materia fuera de su competencia, está invadiendo esferas de actividad que constitucionalmente corresponden a organismos del Estado; **g)** los postulantes establecieron que debe prevalecer el principio de que las actuaciones de un Concejo Municipal tienen como límite la competencia propia establecida constitucionalmente y en ley ordinaria, por lo tanto la autonomía que se le delega a las municipalidades del país tiene obligadamente que enmarcarse dentro de los parámetros que establecen los artículos del 253 al 262 de la Carta Magna; en tal sentido, las funciones que les corresponde a las municipalidades según el artículo 253 literal b) de la Constitución, son las de obtener y disponer de sus recursos; igualmente en la literal c) del mismo artículo se les ordena a las municipalidades atender el cumplimiento de sus fines propios; es por ello que a la luz de dicha norma y de lo dispuesto en los artículos 35, 53 y 68 del Código Municipal, se puede concluir que en ningún momento se le atribuye dominio alguno a las municipalidades sobre minerales o actividad minera y, por lo tanto, lo acordado por el Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima es inconstitucional; **h)** argumentaron que otro principio que debe regir es el que todo Concejo Municipal está sujeto en el ejercicio de sus funciones a las limitaciones determinadas en el Texto Fundamental y no puede arrogarse otras que no sean las establecidas por orden público, tal cual lo establecen los artículos 152 y 154 de la Constitución Política de la República; de esa cuenta el Reglamento para ejercer el sufragio en una consulta popular organizada por el Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima viola flagrantemente dichas disposiciones constitucionales, al extender sus atribuciones en un Reglamento destinado a regular la actividad minera que por disposición de la Carta Magna y de leyes ordinarias le corresponde al Estado. **i)** el vicio más significativo que se advierte en el Reglamento, es que en su artículo 20 determina que la consulta que se pretende realizar producirá un efecto vinculante; sobre ello es oportuno evocar lo resuelto por la Corte de Constitucionalidad en la sentencia proferida en el expediente 1408-2005, cuyo contenido cita en los segmentos que estimó pertinentes; **j)** finalmente arguyeron que se violenta el contenido del artículo 173 de la Carta Fundamental, porque conforme éste únicamente el Presidente de la República y el Congreso de la República pueden someter a procedimiento consultivo las decisiones políticas de especial trascendencia, en virtud de convocatoria que lleva a cabo el Tribunal Supremo Electoral, función que no es

dable que se la arrogue una Municipalidad. Solicitaron que como consecuencia de declarar con lugar la inconstitucionalidad general total planteada, se expulse del ordenamiento jurídico el contenido de la disposición municipal impugnada.

## **II. TRÁMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD**

No se decretó la suspensión provisional. Se dio audiencia por quince días al Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, departamento de Santa Rosa, a la Procuraduría General de la Nación, al Ministro de Energía y Minas, al Procurador de los Derechos Humanos 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 Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, departamento de Santa Rosa, manifestó:** **a)** el veintinueve de mayo de dos mil once, dos mil doscientos treinta y seis vecinos empadronados le manifestaron su preocupación por el peligro de la posible instalación de proyectos de exploración y explotación de minería química de metales en el territorio municipal; por esa razón y por el derecho a consulta que tienen los vecinos, establecido en el Código Municipal, solicitaron la realización de una consulta de vecinos para que se manifestaran sobre su anuencia para la posible instalación del proyecto anteriormente relacionado; **b)** accedió a dicha solicitud de consulta, procediendo a la elaboración del Reglamento de la misma, regulando el procedimiento a aplicar a fin de consultar sobre la operación instalación de los proyectos indicados, el que fue aprobado y oportunamente fue publicado en el Diario de Centro América el diecisiete de junio de dos mil once; **c)** se aprobó el Reglamento con fundamento en el artículo 64 del Código Municipal y en apego a los artículos 1º y 253 de la Constitución Política de la República, que establecen la prevalencia del bien común como fin supremo del Estado y la autonomía municipal, respectivamente; **d)** la consulta se llevó a cabo el domingo diez de julio de dos mil once, sin pretender reducir el alcance de la soberanía territorial del Estado, sin pretender decidir sobre el otorgamiento de licencias mineras o sobre cualquier decisión que correspondiera a otra entidad del Estado, únicamente se desarrolló a petición de los vecinos, asunto sobre el cual el Concejo Municipal tiene directa decisión con fundamento en el artículo 253 inciso c) de la Constitución Política de la República, que establece la función del municipio de atender todo lo relativo al ordenamiento territorial, de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines, razón por la cual el Reglamento impugnado y la consulta celebrada se encuentran apegadas al ordenamiento jurídico nacional; **e)** la consulta de vecinos se efectuó y, por lo tanto, la norma atacada de inconstitucionalidad ya no se encuentra vigente, quedando subsumido al momento de la realización de la misma, por lo que es improcedente que se solicite que se expulse del ordenamiento jurídico. Solicitó se declare sin lugar la inconstitucionalidad promovida. **B) La Procuraduría General de la Nación** indicó que el Reglamento contiene vicios de inconstitucionalidad en razón de lo siguiente: **a)** en el artículo 253 de la Constitución Política de la República se fijan funciones a las corporaciones municipales, pero en ninguna de ellas se establece la facultad de hacer consultas de buena fe, conforme a los usos y costumbres de los pueblos; **b)** con el Reglamento referido no se observaron las políticas de desarrollo que el Organismo Ejecutivo emitió para la explotación de los recursos no renovables, lesionando así el artículo 174 literal a) de la Constitución y el 125 del mismo cuerpo legal, quebrantando la unidad estatal pues con la consulta se opone al *jus imperium* del Estado, única autoridad que puede autorizar la exploración y la explotación; **c)** también contraviene el artículo 173 constitucional, en el cual se establece que los procedimientos consultivos serán convocados únicamente por el Tribunal

Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, por lo que el Concejo Municipal se atribuyó facultades que no le corresponden; y **d)** si bien es cierto el artículo 64 del Código Municipal preceptúa lo relativo al derecho de solicitar la celebración de consultas de vecinos, la interpretación de ello es que solamente procede sobre asuntos de carácter general que afectan al municipio, tal como asuntos referentes a recursos patrimoniales y sobre servicios públicos locales, ordenamiento territorial y cómo mejorarlos; de ahí que no pueda utilizarse para temas que no son competencia de una Municipalidad. Solicitó se declare con lugar la inconstitucionalidad. **C) El Ministro de Energía y Minas** expuso que la consulta de vecinos sólo puede ser indicativa del parecer de los sobre un asunto determinado, pudiendo versar sobre cualquier temática de interés comunitario, tal y como puede ser la minería, pero sus efectos no tienen carácter regulatorio sobre un asunto que le compete por mandato de ley en forma específica a un órgano estatal, como el Ministerio de Energía y Minas, de manera tal que se violenta el artículo 152 constitucional. En ese sentido, cuando los artículos 64 y 66 del Código Municipal establecen que los resultados de una consulta popular municipal son vinculantes, debe entenderse que tales efectos deben de producirse únicamente respecto de asuntos que sean de competencia de los municipios, pues en los demás casos debe respetarse las competencias y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico. Puede utilizarse dicha consulta en forma previa a la autorización que realice el Estado, para presentar en el procedimiento de concesión de licencias de parte del municipio los argumentos y resultados de consulta, con el fin que sean tomados en cuenta para la autorización o no de las mismas, sin que resulte vinculante para el órgano estatal. Por ello queda claro que el carácter vinculante y regulatorio que se le concede a la consulta de vecinos, contraviene el principio de legalidad establecido en el artículo 152 de la Constitución Política de la República, que sujeta el ejercicio del poder a lo dispuesto en la Constitución y en la ley. Solicitó que la inconstitucionalidad sea declarada con lugar. **D) El Procurador de los Derechos Humanos** únicamente se apersonó al proceso. **E) El Ministerio Público** expresó que existe jurisprudencia sentada por la Corte de Constitucionalidad con relación a que los resultados de una consulta popular no podrían tener los alcances pretendidos en el Reglamento que se impugna, pues el carácter de un procedimiento consultivo es meramente indicativo, por lo tanto no puede ser de carácter regulatorio sobre asuntos que le competen de forma específica a un órgano estatal diferente del convocante; no obstante, el Estado de Guatemala adquirió a nivel internacional el compromiso de garantizar la consulta de los Pueblos Indígenas, plasmado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a lo que también la citada Corte ha manifestado la importancia que reviste para el Estado la normativa como parte de los compromisos internacionales que se han adquirido en el marco del Derecho de Pueblos Indígenas y Tribales. Por lo anterior, al no existir certeza sobre cuál es el ente estatal que dará viabilidad al compromiso internacional adquirido por el Estado de Guatemala, en cuanto a las consultas de los pueblos indígenas en materia de minería, considera que se debe resolver en atención a la jurisprudencia, a la normativa internacional y constitucional. Solicitó se dicte la sentencia que en derecho corresponde.

#### **IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA**

**A) Los accionantes** reiteraron los argumentos en que sustentan la denuncia de violación constitucional que atribuyen a la norma impugnada. A la vez indicaron que al no haber sido decretada la suspensión provisional de la normativa impugnada, la consulta fue realizada en la fecha determinada y el Concejo Municipal publicó en el Diario Oficial

de uno de agosto de dos mil once el acta E once – dos mil once, en cuyo punto segundo acordó reconocer los resultados obtenidos, en donde cinco mil ciento ocho vecinos se manifestaron por no estar de acuerdo con la instalación, operación y desarrollo de proyectos de minería química, lo que equivale al noventa y cinco punto setenta y nueve por ciento del total de participantes; lo anterior constituye un grave peligro para la gobernabilidad del país y confirma que el Concejo Municipal se arrogó funciones que constitucional y legalmente no le competen. Por otra parte alegaron que el artículo 11 del Reglamento de consulta municipal de vecinos contenido en el acta impugnada establecía que a las ocho horas del diez de julio de dos mil once, todas las mesas receptoras debían estar abiertas para que los ciudadanos debidamente empadronados pudieran emitir su opinión en lo consultado, no obstante que en el memorial de interposición se manifestaron los vicios de inconstitucionalidad de dicho cuerpo normativo, se tuvo conocimiento que no se utilizó en dicha consulta el padrón electoral, debido a que el Tribunal Supremo Electoral no proporcionó el mismo por estar depurando y actualizando datos, razón por la que se utilizó libros de actas para dejar constancia de los vecinos que participaron, situación que es violatoria a las leyes. Por último hicieron mención a las sentencias dictadas por esta Corte en los expedientes 1179-2005, 1408-2005, 2376-2007 y 3878-2007 que recoge la doctrina establecida por el Tribunal, sobre cuya base se confirma la procedencia de la pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad. Solicitaron se declare con lugar la inconstitucionalidad planteada. **B) El Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, departamento de Santa Rosa**, además de reiterar lo expuesto al evacuar la audiencia, indicó que el Reglamento impugnado no adolece de ningún vicio de inconstitucionalidad, sino fue emitido en estricto ejercicio de las facultades que le confiere la Ley de la materia. Solicitó se declare sin lugar la pretensión planteada. **C) La Procuraduría General de la Nación** reiteró los argumentos expuestos al evacuar la audiencia conferida. Solicitó se declare con lugar la inconstitucionalidad. **D) El Ministro de Energía y Minas** reiteró lo manifestado en oportunidad de presentar alegato en la audiencia. Solicitó se declare con lugar la inconstitucionalidad. **E) El Procurador de los Derechos Humanos** reiteró los conceptos vertidos en la audiencia que evacuó, agregando que esta Corte ya se ha pronunciado en anteriores oportunidades en que concurren casos con características similares, en el sentido que el efecto vinculante del resultado de una consulta es violatorio del texto constitucional, por lo que en ese aspecto es dable acoger la pretensión planteada. **F) El Ministerio Público** también reiteró lo argumentado en la oportunidad de la audiencia conferida.

## CONSIDERANDO

### -I-

La Constitución Política de la República de Guatemala, norma fundamental del ordenamiento jurídico, confiere a esta Corte como máximo y único interprete de su texto la función esencial de defensa del orden constitucional y, congruente con ella, la de conocer 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 funcional, 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 quienes accionaren denuncien vulneradas, cumpliendo una función valorativa, ello 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-**

En este caso, la Cámara de Industria de Guatemala y el abogado Ignacio Andrade Aycinena, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad en contra del punto segundo del Acta E cero ocho guión dos dos mil once, que documenta la sesión pública extraordinaria del Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, departamento de Santa Rosa, que tuvo lugar el once de junio de dos mil once, por medio del cual se aprobó el Reglamento de Consulta de Vecinos y se convocó a ésta para el domingo diez de julio del mismo año, de las ocho horas a las dieciocho horas, a tener lugar la cabecera municipal y en las dieciséis Aldeas que en el mismo se identifican. El objetivo de la consulta de vecinos, como se expresa en el propio Reglamento, es que los ciudadanos de ese municipio debidamente empadronados se pronuncien con carácter vinculante sobre su acuerdo o no respecto del desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química en cualquier parte del indicado municipio.

Los accionantes denunciaron que la disposición reprochada colisiona con lo dispuesto en los artículos 121, 125, 142, 153, 154, 173 y 253 de la Constitución Política de la República, exponiendo como sustento de esa afirmación los motivos jurídicos en que sustentan su impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 135 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 29 del Acuerdo 4-89 de esta Corte, requisito que permite al Tribunal proceder a hacer el examen correspondiente.

**-III-**

Previo a realizar el examen de fondo correspondiente, esta Corte estima conveniente establecer que si bien la disposición normativa de carácter general impugnada se refiere a una convocatoria para realizar la consulta de vecinos, programada en el Municipio de Santa Rosa de Lima, departamento de Santa Rosa, para el diez de julio de dos mil once, la cual según la normativa cuestionada, pretende tener efectos regulatorios o vinculantes con posterioridad, es decir a futuro, a partir de la obtención de los resultados de la consulta, el hecho que se haya concretado tal evento en la fecha prevista no significa que, en el presente momento, la acción intentada haya dejado de tener materia, pues de la lectura de tal disposición se colige que los efectos pretendidos por el Concejo Municipal se orientan más allá de dicha fecha.

**-IV-**

Esta Corte estima que el derecho de los pueblos a ser consultados sobre medidas susceptibles de causarles afectación emana del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue ratificado por el Estado de Guatemala y, según la opinión consultiva de este Tribunal emitida el dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco dentro del expediente 199-95, "*...no regula ninguna materia que colisione con la ley fundamental...*". Dicho Convenio establece en el artículo 6 numeral 1 que "*Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente...*"; luego, en el numeral 2 del mismo artículo, dispone que "*Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca*

*de la medidas propuestas...". Por su parte, el artículo 15 numeral 2 prescribe que "En caso que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados...".*

Del contenido de los preceptos transcritos, se colige que es incuestionable el derecho de los pueblos interesados a ser consultados; sin embargo, esta Corte aprecia que es necesario reforzar en cuanto al procedimiento adecuado que "las instituciones representativas" deben llevar a cabo para efectivizar ese derecho, pudiéndose estimar conveniente cualquier método consultivo que permita recoger fielmente las opiniones de los integrantes de la población cuando "prevean" que van a ser afectados con una medida legislativa o administrativa -lo cual supone que la consulta debe ser previa a la aplicación de la medida-.

Este Tribunal encuentra que para nuestro medio el proceso de consulta mediante la emisión del sufragio, constituye un método de participación idóneo para recoger las opiniones de las comunidades consultadas, siendo necesario que en su desarrollo se observen los principios electorales reconocidos para garantizar la fidelidad de los resultados que se obtengan.

La posibilidad que los concejos municipales convoquen a sus vecinos para pronunciarse sobre temas de interés en sus respectivos territorios municipales, está regulada también en el Código Municipal, en cuyo artículo 63 se establece: *"...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 partes (2/3) del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes".*

Tanto el artículo antes transcrito como los subsiguientes del Capítulo I, Título IV del Código citado, hacen referencia a las convocatorias y desarrollo de consultas populares municipales; no obstante, lo establecido en dichos preceptos debe ser reforzado en cuanto a determinar qué es vinculante para las autoridades municipales. En ese sentido, se clarifica que la voluntad expresada por los vecinos en una consulta popular es vinculante pero sólo para que sus autoridades locales transmitan su parecer a los órganos estatales competentes. Pero al momento de asumirse decisiones finales sobre temas vinculados con minería, hidrocarburos y acceso a recursos naturales no renovables, aquella voluntad solamente podría tener carácter indicativo, en razón que en lo concerniente a éstos el propio legislador constituyente declaró de utilidad y necesidad públicas la explotación técnica y racional de aquellos, de manera que lo que deba decidirse al respecto es competencia del Estado y no de autoridades locales y municipales, quienes, desde luego, deben transmitir la voluntad expresada por los vecinos a donde corresponda, a efecto de que dicha voluntad no constituya una declaración inane.

**-v-**

Respecto de los motivos jurídicos en que descansa la impugnación, esta Corte se pronunciará sobre las violaciones denunciadas en el orden como fueron reseñadas en el apartado de antecedentes. Los accionantes estiman que la disposición atacada es violatoria, en primer término, del artículo 121 de la Constitución Política de la República, en el cual se enumeran los bienes de dominio estatal. Al respecto, este Tribunal advierte que la disposición normativa impugnada no colisiona con tal precepto constitucional, toda vez que no transfiere al Concejo Municipal el dominio de los mismos y tampoco disponen

que dichos bienes tendrían una naturaleza diferente a la que se le otorga en el artículo citado. En igual sentido se estima sobre la violación que se adujo del artículo 125 de la Carta Magna, en razón que el Concejo Municipal no está limitando de ninguna forma lo relativo a la utilidad y necesidad pública de hidrocarburos, minerales y demás recursos minerales, que el artículo precitado dispone, por lo tanto no se encuentra colisión alguna al Texto Fundamental.

En relación a la argumentación vertida sobre la violación al artículo 142 de la Constitución que la disposición reprochada provoca, sobre la base que ésta reduce los alcances de la soberanía territorial del Estado, esta Corte estima que tales disposiciones no vulneran ese artículo constitucional, pues la soberanía es ejercida por los órganos del Estado por delegación del pueblo, por lo que el hecho que un Concejo Municipal al consultar 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 competencias sino una adecuada forma de posibilitar el derecho de los pueblos a opinar y ser consultados sobre asuntos de su interés.

Respecto a la denuncia sobre la violación de las disposiciones constitucionales plasmadas en el artículo 253 constitucional relativo al régimen municipal, en la que se argumentó que debe de prevalecer el principio que las actuaciones de un Concejo Municipal tienen como límite la competencia propia establecida constitucionalmente y en la ley ordinaria, esta Corte considera que no existe infracción alguna, toda vez que si bien es cierto constitucionalmente se dispone que a los municipios les corresponde obtener y disponer de sus recursos, la normativa impugnada no se refiere a formas de obtención y disposición de patrimonio municipal, ni integrar dentro de éste ningún tipo de bienes o recursos. Tampoco se aprecia que con la norma impugnada el Concejo Municipal esté incumpliendo con fines, funciones o atribuciones que las leyes le conceden a los municipios o a sus autoridades. 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, tal como se establece en el considerando IV de la presente sentencia.

Los accionantes denuncian que el Concejo Municipal con la reglamentación emitida para regular la consulta de vecinos vulnera los artículos 152 y 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala -ambos hacen referencia al ejercicio del poder público y a la sujeción a la ley-. Al respecto este Tribunal encuentra inconstitucional el artículo 20 del Reglamento de Consulta de Vecinos reprochado, en el cual se establece: "*Consulta Vinculante. Si en la consulta de vecinos participaran por lo menos el cincuenta por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado, el resultado será vinculante*". Lo anterior porque el Concejo Municipal relacionado se excedió en sus funciones, ya que de conformidad con la Constitución Política de la República y las leyes ordinarias del país, no le corresponde dar ese efecto obligatorio al resultado de un procedimiento consultivo sobre el tema de desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química de metales en cualquier parte de ese municipio, lo cual no es de su competencia y sobre lo que no puede regular aspecto alguno, dejando a salvo lo relativo al ordenamiento territorial y preservación del medio ambiente, según lo establecen los artículos 165, 142 y 147 del Código Municipal. Debe tenerse en cuenta que ese asunto es competencia del Ministerio de Energía y Minas, tal cual lo regula el artículo 34 de la Ley del Organismo Ejecutivo que desarrolla lo establecido en el artículo 121 literal e) de la Carta Magna. Aunado a lo anterior, todo servidor público al estar sujeto a la ley, implica que debe enmarcar su

accionar expresamente en las atribuciones que las leyes le conceden, constituyéndose un exceso regular sobre la obligatoriedad de lo decidido en consulta de vecinos que se desarrolló en torno un tema, cuyo manejo a nivel nacional, cuando tenga relación con minería, compete a otro órgano estatal, en todo caso el carácter de dicha consulta sería meramente indicativo.

En cuanto al señalamiento de violación del artículo 173 del Texto Fundamental, este Tribunal descarta que ello derive de la disposición cuestionada porque como se advierte de la lectura de ese precepto, el mismo incumbe al caso de consultas de diferente naturaleza y finalidad, tal y como en esa norma se califica a las "decisiones políticas de especial trascendencia", es decir, no corresponde a las decisiones limitadas al ámbito municipal.

#### **-VI-**

Este Tribunal ha destacado en varias oportunidades que las consultas populares constituyen mecanismo importante de expresión popular, por medio de las cuales se efectivizan varios derechos reconocidos constitucionalmente, como los de libertad de acción y de emisión del pensamiento, así como el derecho 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 las mismas, 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 (expedientes 1179-2005, 1408-2005 y 2376-2007).

En virtud de lo anterior, al tener claro que las consultas populares 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 tienen 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 exhorta a que si bien es cierto, es facultad del Estado en este tema en específico, por medio del Ministerio de Energía y Minas, considerar la concesión para la explotación y/o exploración del suelo y del subsuelo, es necesario que el Estado garantice la participación efectiva y los beneficios de los vecinos del municipio que corresponda, garantizando y supervisando evaluaciones previas de impacto ambiental y social e implementando medidas y mecanismos adecuados para asegurar que no se produzca afectación en las tierras del territorio nacional. 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-**

En virtud de lo anteriormente considerado, esta Corte concluye que se debe declarar inconstitucional únicamente el artículo 20 del Reglamento impugnado, puesto que –como ha sido puntualizado– dicho cuerpo colegiado extendió sus atribuciones más allá de lo regulado Constitucionalmente y en leyes ordinarias, vulnerando así lo establecido en los artículos 152 y 154 de la Constitución Política de la República, motivo por el cual ese precepto jurídico debe de ser expulsado del ordenamiento jurídico vigente de este país, debiéndose hacer la declaración correspondiente en el apartado resolutivo

de esta sentencia.

### **LEYES APLICABLES**

Artículos citados y 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; 31 y 34 bis del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

### **POR TANTO**

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I) Con lugar parcialmente** las acciones de inconstitucionalidad general total del punto segundo del acta número E cero ocho guión dos mil once (E 08-2011), que documenta la sesión pública extraordinaria del Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, departamento de Santa Rosa, verificada el sábado once de junio de dos mil once, identificado como "Reglamento de Consulta de Vecinos", publicado en el Diario Oficial el diecisiete de junio de dos mil once, promovidas por la Cámara de Industria de Guatemala y por el abogado Ignacio Andrade Aycinena. **II)** En consecuencia, se declara inconstitucional el artículo 20 del indicado Reglamento. **III) Sin lugar** las acciones de inconstitucionalidad con respecto al resto de disposiciones generales que contiene la normativa impugnada. **IV.** La decisión que se asume en esta sentencia, se hace con la reserva de que la voluntad expresada por vecinos en una consulta popular, únicamente es vinculante para que sus autoridades municipales transmitan su parecer ante los órganos estatales competentes, en congruencia con lo determinado en el Considerando IV de este fallo. **V.** No se hace especial condena en costas, ni se impone a los abogados auxiliares. **VI.** El artículo declarado inconstitucional dejara de tener vigencia a partir del día siguiente de la publicación del presente fallo en el Diario de Centro América. **VIII.** Notifíquese y publíquese esta sentencia en el Diario Oficial.

**MAURO RODERICO CHACÓN CORADO**  
**PRESIDENTE**

**HÉCTOR HUGO PÉREZ AGUILERA**  
**MAGISTRADO**

**ROBERTO MOLINA BARRETO**  
**MAGISTRADO**

**GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR**  
**MAGISTRADA**

**ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE**  
**MAGISTRADO**

**MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ**  
**SECRETARIO GENERAL**