

CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES
(Caso CIADI No. ARB/20/48)

Grupo Energía Bogotá S.A. E.S.P. y
Transportadora de Energía de Centroamérica S.A.
(Demandantes)

- C. -

La República de Guatemala
(Demandada)

INFORME JURÍDICO DEL LIC. MARCOS PALMA

22 de mayo de 2024

Miembros del Tribunal:
Lic. Eduardo Siqueiros (Presidente del Tribunal)
Sr. Alexis Mourre (Co-árbitro)
Sr. Ricardo Ramírez (Co-árbitro)

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. EXPERIENCIA	1
1.2. INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD.....	2
1.3. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME JURÍDICO	2
2. CONCLUSIONES	2
3. MARCO JURÍDICO APLICABLE AL PROYECTO PET	4
4. RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL, LAS MUNICIPALIDADES Y LOS CONSEJOS DE DESARROLLO.....	14
5. PROCEDIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO GUBERNATIVO NO. 145-2013.....	24
5.1. REGLAS APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD	24
5.2. DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO GUBERNATIVO NO. 145-2013	30
6. FUNCIONES DEL MEM Y LA CNEE	36
6.1. SOBRE EL MEM.....	36
6.2. SOBRE LA CNEE	44
7. MECANISMOS Y RECURSOS DE LOS ADMINISTRADOS Y CONTRATISTAS EN CONTRA DE LA DEMORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EN SU CONTRA	46
7.1. MECANISMOS EN CASOS DE DEMORA DE LA ADMINISTRACIÓN	46
7.2. RECURSOS EN CONTRA DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.....	51
8. MODIFICACIONES AL CONTRATO DE AUTORIZACIÓN DE OBRA	53
8.1. FACULTADES DEL MEM PARA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL PROYECTO PET	53
8.2. SOBRE EL SUPUESTO APERCIBIMIENTO POR PARTE DEL MEM.....	56
8.3. SOBRE LA TERCERA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO	59
9. PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES ANTE EL MEM	61
9.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROCEDIMIENTOS ANTE EL MEM	61
9.2. SOBRE LA SUPUESTA OBLIGACIÓN DE SOLICITAR INFORMACIÓN Y ACLARACIONES ADICIONALES A TRECSA.....	63
9.3. DEBER DE MOTIVACIÓN A CARGO DEL MEM Y LA CNEE	64
10. SOBRE LA CONSULTA INDÍGENA EN EL DERECHO GUATEMALTECO	68

1. INTRODUCCIÓN

1. La República de Guatemala (“**Guatemala**” o el “**Estado**”) a través de sus abogados, me ha solicitado el presente informe pericial jurídico en derecho administrativo y constitucional guatemalteco, en el marco del arbitraje iniciado por el Grupo Energía Bogotá S.A. E.S.P. (“**GEB**”) y Transportadora de Energía de Centroamérica S.A. (“**TRECSA**”) (en adelante “**las Demandantes**”) en contra del Estado.

1.1. EXPERIENCIA

2. Soy licenciado en ciencias jurídicas y sociales, abogado y notario egresado de la Universidad Rafael Landívar en 1995, cuento con una maestría en Administración de Empresas, y una maestría en Finanzas y Tributación, ambas por de la Universidad Francisco Marroquín.
3. Socio Senior y fundador en ECIIA Guatemala desde 1997 a la fecha.
4. Poseo más de 28 años de experiencia profesional, como abogado litigante y socio director del departamento de litigios en ECIIA Guatemala.
5. He participado en múltiples litigios, en los que destacan los litigios constitucionales y contenciosos administrativos. He asesorado procesos constitucionales, tales como inconstitucionalidades generales y en casos en concreto, así como acciones de amparo, en materia administrativa y regulatoria.
6. He promovido y defendido múltiples acciones de amparo en contra de actos de autoridad en el sector de hidrocarburos (algunos de ellos: normativa de la Dirección General de Hidrocarburos para el almacenamiento y transporte de productos petroleros); la mayoría de las cuales tuvieron resultado exitoso.
7. Asimismo, mi práctica en derecho administrativo ha requerido especialización en los aspectos orgánicos del Derecho Constitucional Y principios constitucionales del Derecho Administrativo, así como la estructura constitucional de la organización pública guatemalteca.
8. He prestado asesoría a clientes privados y de derecho público, y he fungido como consultor de comisiones legislativas, en materia de Derecho Administrativo (Consultor de Mesa Técnica de discusión de la iniciativa de Ley de Competencia), Regulatorio (Consultor en proyectos de modernización del sector de hidrocarburos, incluyendo el fortalecimiento de las facultades de control y fiscalización de la autoridad regulatoria) y Tributario (Consultor en proyectos de reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley del Impuesto de Productos Petroleros).
9. Desde 1997, he asesorado clientes nacionales y compañías multinacionales, así como organizaciones no gubernamentales en temas relativos a la industria petrolera y en el sector de energía.

10. También he asesorado a clientes privados en disputas de contratos de compraventa de potencia y energía eléctrica (PPA) con generadores y comercializadores, por incumplimientos invocando causas de fuerza mayor.
11. He sido designado como experto en varios arbitrajes promovidos ante la Comisión de Resolución de Controversias de la Cámara de Industria de Guatemala (CRECIG), en materia regulatoria y contractual, asimismo he participado en numerosos arbitrajes como abogado, secretario, árbitro presidente y co-árbitro.
12. Mi hoja de vida, la cual contiene mi experiencia académica y profesional en mayor detalle, se encuentra adjunta a este informe¹.

1.2. INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD

13. Soy totalmente independiente e imparcial en la presente disputa, no tengo relación alguna con ninguna de las partes y tampoco un interés en particular sobre su resultado.
14. Hago la aclaración, aunque en nada afecta mi declaración anterior, que mi socio, Edson López, es mandatario de la firma Wordstone Dispute Resolution AARPI en Guatemala. El objeto de dicho mandato es exclusivamente cumplir y realizar los trámites administrativos necesarios para formalizar la contratación de dicha firma con el Ministerio de Economía.
15. Declaro que este informe es el producto de mi labor individual como profesional y que Edson López no ha tenido ninguna participación en su realización, así como tampoco en el diseño de la estrategia del arbitraje, ni la tendrá en ninguna de mis potenciales intervenciones futuras en este proceso. Asimismo, yo no intervengo de forma alguna en las gestiones del mandato y tampoco en su ejercicio.

1.3. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME JURÍDICO

16. Los documentos revisados para realizar este informe se detallan en la lista de anexos.

2. CONCLUSIONES

17. A continuación, se detallan algunas conclusiones principales del informe:
 - No considero que resulte aplicable la regla *contra proferentem* de interpretación al Contrato de Autorización o los documentos que de él forman parte.
 - Para poder someter una controversia contractual a la jurisdicción de lo contencioso administrativa, el adjudicatario debe agotar primero los recursos administrativos procedentes.

¹ Hoja de Vida del Lic. Marcos Palma, MP-1.

- Las municipalidades pueden tomar en cuenta, al decidir sobre otorgamiento de licencias, las opiniones de los Consejos de Desarrollo.
- El artículo 2 del Acuerdo 137-2011, y el último párrafo del artículo 2 del Acuerdo 145-2013, no podrían interpretarse de otra forma sino comprendiendo y reiterando el principio de la autonomía de las Municipalidades y las obligaciones y facultades que ya les corresponden en cualquier materia relacionada con la construcción de las obras para el Plan de Expansión.
- Al negar la intervención a TRECSA en el proceso de inconstitucionalidad, la Corte de Constitucionalidad simplemente estaba ejerciendo la potestad discrecional que le reconocen la Constitución y el artículo 139 de la Ley de Amparo y, por lo tanto, no actuó en forma arbitraria, no violó el debido proceso, ni negó justicia a las Demandantes.
- En la inconstitucionalidad del del acuerdo gubernativo No. 145-2013, la Corte de Constitucionalidad actuó conforme a derecho.
- Cuando se entiende que la administración ejerce funciones contractuales, los actos no se ejecutan en virtud de la autoridad soberana del Estado, sino que se sitúan en el ámbito de relaciones jurídicas contractuales, donde la administración participa en actividades de gestión que implican coordinación con particulares.
- Aunque el MEM tiene la facultad de “celebrar contratos con particulares” y garantizar su cumplimiento, está obligado a hacerlo dentro del marco normativo que regula sus competencias y funciones como entidad estatal. Adicionalmente, el MEM tiene la obligación de resolver las peticiones contractuales a través de resoluciones administrativas.
- En general, ante el silencio administrativo negativo, el administrado y los contratistas del Estado tienen tres opciones: (i) esperar a que se dicte la resolución que corresponda; (ii) iniciar un proceso de amparo para forzar la resolución de una solicitud original o de un recurso; o (iii) iniciar un proceso contencioso administrativo en caso en que el silencio hay sido por falta de resolución que resuelva un recurso administrativo.
- El Ministerio de Energía y Minas (MEM) posee la facultad legal y contractual de inspeccionar y supervisar el desarrollo del Proyecto PET, de acuerdo con disposiciones constitucionales y normativas. Esta atribución se deriva tanto de la ley como del contrato mismo, lo que le permite al MEM solicitar información pertinente para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y proteger los intereses públicos en materia energética.
- No puedo coincidir en que la Resolución No. 2017-1515, del Ministerio de Energía y Minas, al utilizar la expresión “se *apercibe*” lo hiciera bajo el contexto de la facultad sancionatoria del Estado.
- En caso la Adjudicada no estuviera de acuerdo con la Resolución 2017-1515 del MEM, tenía a su disposición la vía administrativa para impugnarlos y, posteriormente, la posibilidad de someter la disputa al método de resolución de controversias pactado en el Contrato.

- La naturaleza jurídica de los procedimientos para el ajuste del Canon Anual es, sin duda, contractual.
- No puedo coincidir plenamente con la apreciación del Informe Legal de las Demandantes según la cual al no hacer las consulta indígenas, el MEM incurrió “en desobediencia” o “incumplimiento de deberes”. En primer lugar, porque la inexistencia de un marco jurídico sobre el cumplimiento de la obligación relativa a la consulta hace que ésta deba realizarse conforme a los parámetros fijados, caso por caso, por la Corte de Constitucionalidad. En este caso, dicha jurisprudencia le otorgaba a las municipalidades (no al MEM) la obligación de iniciar las gestiones de la consulta. En segundo lugar, porque la jurisprudencia que debe suplir tal vacío legal puede variar en cuanto al proceso a seguir y las autoridades correspondientes para llevarlo a cabo.

3. MARCO JURÍDICO APLICABLE AL PROYECTO PET

18. Al ser el Proyecto PET uno licitado, contratado y ejecutado en la jurisdicción de Guatemala, se encuentra sujeto a las leyes de la República. Esto, además, se encuentra reflejado en el propio Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E y F adjudicadas como resultado del Proceso de Licitación Abierta para la Prestación del Servicio de Transporte de Energía Eléctrica por el Valor del Canon Anual (“**El Contrato**”). Su cláusula Segunda de Definiciones define “*Leyes Aplicables*” como “*Las leyes, reglamentos y normas vigentes de la República de Guatemala*”².
19. Como un proyecto de electrificación coordinado por el Estado, le resulta aplicable el “régimen administrativo” instaurado en la Constitución. De especial relevancia resulta el principio de legalidad en materia administrativa que se plasma en los artículos 152 y 154 constitucionales:

*“Artículo 152.- Poder Público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.”*³

*“Artículo 154.- Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.”*⁴

² Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Segunda.

³ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 152.

⁴ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 154.

20. A diferencia de la libertad de acción (art. 5), estos artículos de la Constitución regulan el principio de que los funcionarios públicos solo pueden hacer aquello que la ley les permite, no pudiendo excederse en sus competencias (principio de legalidad).
21. De igual forma, la Constitución dedica un artículo expresamente a la electrificación del país. El artículo 129 *“declara de urgencia nacional, la electrificación del país, con base en planes formulados por el Estado y las municipalidades, en la cual podrá participar la iniciativa privada”*. Al incluir esta declaratoria en la actual Constitución, la Comisión del Proyecto de Constitución aclaró que el capítulo dedicado al Régimen Económico-Social del país simplemente *“establece guías para la actividad del Estado (...) estableciendo prioridades y señalando cuáles cuestiones son de primordial urgencia”*⁵. Cabe resaltar, por ejemplo, que el artículo 126 de la Constitución también *“declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques [...] Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos, y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección”*.
22. No puede inferirse del artículo 129 la existencia de algún tipo de perspectiva de corto plazo de la realización de los proyectos de electrificación. De hecho, la declaratoria de la electrificación como un asunto de urgencia nacional se remonta, incluso, a la anterior Constitución de 1965⁶.
23. En la jurisdicción constitucional, es precisamente la sentencia dictada en el Expediente 4197-2017 la que más ha definido el alcance de dicha declaratoria de *“urgencia nacional”*. Al hacerlo, consideró que esta es una *“mera declaración para la elaboración de políticas públicas”* con las que se busca desarrollar los fines de la propia Constitución⁷.
24. El Proyecto PET, como uno relativo a la electrificación, se encuentra también sujeto a lo establecido por la Ley General de Electricidad (la **“LGE”**), contenida en el Decreto No. 93-96 del Congreso de la República. Esta ley tiene como objeto regular *“el desarrollo del conjunto de actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad”*⁸ y se aplica a todas las personas que *“desarrollen las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad...”*⁹.
25. La ley identifica también a dos órganos sumamente relevantes en el marco jurídico relativo a la energía eléctrica.

⁵ Diario de las Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, Tomo III, No. 54 del 29 de marzo de 1985, **MP-3**, pág. 24.

⁶ Constitución de la República de Guatemala de 1965, **MP-4**, art. 139.

⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, **MP-5**, pág.24.

⁸ Ley General de Electricidad, Decreto No. 93-96 del 15 de noviembre de 1996, **MP-6**, art. 1.

⁹ Ley General de Electricidad, Decreto No. 93-96 del 15 de noviembre de 1996, **MP-6**, art. 2.

26. Por un lado, el Ministerio de Energía y Minas (el “**MEM**”). Sobre este Ministerio, la Ley del Organismo Ejecutivo, contenida en el Decreto No. 114-97 del Congreso de la República, establece que le corresponde “*atender lo relativo al régimen jurídico aplicable a la producción, distribución y comercialización de la energía...*”, para lo cual le asigna distintas funciones como¹⁰:
- “*Emitir opinión en el ámbito de su competencia sobre políticas o proyectos de otras instituciones públicas que incidan en el desarrollo energético del país.*”
 - “*Ejercer las funciones normativas y de control y supervisión en materia de energía eléctrica que le asignen las leyes.*”
27. Por otro lado, la LGE también crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (la “**CNEE**”). Dicha Comisión fue creada como un órgano técnico del MEM. Las funciones que tiene asignadas para cumplir con su mandato son, entre otras¹¹:
- “*Velar por el cumplimiento de las obligaciones de los adjudicatarios y concesionarios, proteger los derechos de los usuarios y prevenir conductas atentatorias contra la libre competencia, así como prácticas abusivas o discriminatorias;*”
 - “*Emitir las normas técnicas relativas al subsector eléctrico y fiscalizar su cumplimiento en congruencia con prácticas internacionales aceptadas*”.
28. La LGE regula las distintas etapas del mercado eléctrico guatemalteco. Entre ellas, regula los requisitos que deben cumplir los proyectos de generación y transporte de electricidad. De esa forma, la Ley regula los permisos ambientales¹², autorización para utilización de bienes de dominio público¹³, así como lo relativo a las servidumbres necesarias para el desarrollo de estos proyectos eléctricos¹⁴, entre otros.
29. En ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 183 inciso e) de la Constitución, el Presidente de la República emitió el Acuerdo Gubernativo No. 256-97, que contiene el Reglamento de la LGE. Este Acuerdo, además, ha sido reformado por distintos Acuerdos Gubernativos, como lo son los Acuerdos Gubernativos No. 68-2007¹⁵ y No. 145-2008¹⁶. Este Reglamento desarrolla cuestiones como:

¹⁰ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del 12 de diciembre de 1997, **MP-7**, art. 34.

¹¹ Ley General de Electricidad, Decreto No. 93-96 del 15 de noviembre de 1996, **MP-6**, art. 4.

¹² Ley General de Electricidad, Decreto No. 93-96 del 15 de noviembre de 1996, **MP-6**, art. 10.

¹³ Ley General de Electricidad, Decreto No. 93-96 del 15 de noviembre de 1996, **MP-6**, art. 13.

¹⁴ Ley General de Electricidad, Decreto No. 93-96 del 15 de noviembre de 1996, **MP-6**, capítulo III.

¹⁵ Acuerdo Gubernativo No. 68-2007 del 6 de marzo de 2007, **MP-8**, arts. 1 y 2.

¹⁶ Acuerdo Gubernativo 145-2008 del 19 de mayo de 2008, **MP-9**.

- El contenido que deben tener las solicitudes de autorizaciones para el transporte de energía eléctrica¹⁷;
 - La forma en que se otorgan las autorizaciones definitivas y la forma en que estas quedan firmes¹⁸;
 - Las situaciones en que es indispensable requerir la autorización para el transporte de energía¹⁹;
 - Detalles sobre la integración y funciones de la CNEE²⁰;
 - Los detalles y descripción del Sistema de Transporte de Energía Eléctrica, incluida la obligación del MEM de crear un órgano que elaborara el Plan de Expansión del Sistema de Transporte, su alcance y contenido²¹;
 - La obligación para la CNEE de elaborar las bases de licitación para que, mediante este medio de contratación pública, se contrataran las obras de ejecución obligatoria para el Proyecto²².
30. En cumplimiento de la obligación desarrollada en el artículo 54 bis del Reglamento de la LGE, la CNEE emitió la Resolución No. 43-2009²³ que contenía las Bases de Licitación para la Prestación del Servicio de Transporte de Energía Eléctrica por Medio de la Adjudicación del Canon Anual Licitación Abierta PET-1-2009.
31. Sobre este punto, la Cláusula Vigésima Segunda del Contrato es clara al establecer que *“[f]orman parte del presente contrato y quedan incorporados a él, por lo que las partes se obligan al cumplimiento de lo que allí se establece, los documentos siguientes: las Bases de Licitación, Anexos y Adendas, la Oferta Técnica y Económica, y el Programa de Ejecución de Obras”*²⁴.
32. Ahora bien, ni la legislación guatemalteca ni la jurisprudencia aclaran la naturaleza jurídica de las “Aclaraciones” que surgen en el contexto de una licitación bajo la Ley General de Electricidad. No obstante, las propias Bases de Licitación establecen que: *“La CNEE realizará reuniones informativas y de aclaración de preguntas (...) La información transmitida en dichas reuniones no tendrá carácter vinculante, siendo únicamente válidas para efectos de la preparación de la Oferta las aclaraciones, respuestas a preguntas o Adendas que se envían por escrito por parte de la CNEE”*. Sobre el asunto arroja más luz el párrafo siguiente que también señala *“En el caso que*

¹⁷Ministerio de Energía y Minas, Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad, **C-0014/LC-0036**, art. 4.

¹⁸ Ministerio de Energía y Minas, Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad, **C-0014/LC-0036**, art. 5.

¹⁹Ministerio de Energía y Minas, Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad, **C-0014/LC-0036**, art. 10.

²⁰ Ministerio de Energía y Minas, Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad, **C-0014/LC-0036**, Título III, Capítulo I

²¹ Ministerio de Energía y Minas, Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad, **C-0014/LC-0036**, art. 54.

²²Ministerio de Energía y Minas, Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad, **C-0014/LC-0036**, art. 54 bis.

²³ CNEE, Resolución No. 43-2009 sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009 para la Prestación del Servicio de Transporte de Energía Eléctrica por medio de la Adjudicación del Valor de Canon Anual del 13 de marzo de 2009, **C-169**.

²⁴ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula vigésima segunda.

la respuesta a la consulta conlleve una adición o modificación a las Bases de Licitación, la CNEE emitirá una Adenda...”²⁵. Con lo cual parece confirmarse que las aclaraciones y respuestas a preguntas son vinculantes contractualmente solo si se emitieron en documentos escritos o como consecuencia de una adenda de las Bases de Licitación.

33. A modo de ejemplo, en una “*Publicación de respuestas sobre un concurso*”²⁶ es posible identificar que se realizó la siguiente pregunta: “*Dado que al Participante Estratégico se le exige una participación económica mínima del 30%, por favor confirmar que a la filial que se utilice para cumplir con los requerimientos técnicos y económicos exigidos en las bases, se exija tener sobre ella una participación económica mínima del 30%*”²⁷. A ello, la respuesta fue: “*Se revisará y de ser necesario se realizarán las modificaciones a las Bases de Licitación mediante Adenda*”²⁸.
34. Efectivamente, en la Resolución CNEE-176-2009²⁹ se resuelve “*modificar [a] definici[ón]*” de “*Filial*”. Al hacerlo, se define tal término como “*Significa cualquier Persona que sea controlada directa o indirectamente por cualquier otra Persona que tenga una participación económica de 30% en la misma y que pueda dirigir o determinar la dirección de la administración o de las políticas de dicha persona jurídica, ya sea por medio de la propiedad de acciones, participaciones u otros valores con derecho a voto o mediante cualquier otro medio*”³⁰, añadiendo lo relativo al 30% que antes no constaba en el texto³¹. Con lo cual se evidencia que, incluso, algunas preguntas generaban adendas a las Bases de Licitación que, naturalmente, eran vinculantes.
35. La respuesta final sobre el asunto, la da la propia CNEE al responder a la siguiente pregunta: “*La información proporcionada en las reuniones informativas de la CNEE no tendrá carácter vinculante por lo que de qué sirven. Sólo serán vinculantes las respuestas escritas de la misma*”³². A lo que la CNEE responde: “*Las preguntas y respuestas escritas son vinculantes. Las reuniones son de información, aclaración y ampliación*”.

Como consecuencia de las ya referidas Bases de Licitación y como parte del procedimiento establecido en la normativa relevante, se firmó el Contrato, el cual

²⁵ CNEE, Resolución No. 43-2009 sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009 para la Prestación del Servicio de Transporte de Energía Eléctrica por medio de la Adjudicación del Valor de Canon Anual del 13 de marzo de 2009, **C-16**, Cláusula 2.3.

²⁶ CNEE, Preguntas y Respuestas sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009, **C-0051**.

²⁷ CNEE, Preguntas y Respuestas sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009, **C-0051**, pág. 51.

²⁸ CNEE, Preguntas y Respuestas sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009, **C-0051**, pág. 51.

²⁹ CNEE, Resolución No. 176 del 2009, Adenda 3 de las Bases de Licitación, **C-0052/LC-0015**.

³⁰ CNEE, Resolución No. 176 del 2009, Adenda 3 de las Bases de Licitación, **C-0052/LC-0015**, pág. 2.

³¹ CNEE, Preguntas y Respuestas sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009, **C-0051**, pág. 144.

³² CNEE, Preguntas y Respuestas sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009, **C-0051**, pág. 36.

detalla las obligaciones y facultades de cada parte contractual. En todo caso, vale la pena tomar en consideración lo establecido en la cláusula 1.6 de las Bases de Licitación, según las cuales la licitación “*no implica la compra, contratación de bienes, suministros, obras o servicios por parte de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica o el Ministerio de Energía y Minas...*”. Ello explica por qué la licitación que origina la adjudicación del Contrato se funda en la Ley General de Electricidad y su Reglamento³³, y no en la Ley de Contrataciones del Estado. Con ello, no devienen aplicables cuestiones puntuales del régimen de contratación de la Ley de Contrataciones del Estado. Por ejemplo, lo relativo a las Juntas de cotización, licitación o calificación³⁴, o lo relativo a la recepción y liquidación de obras y contratos administrativos³⁵.

36. Si bien no vale la pena describir cada una de las cláusulas contractuales, que se pueden constatar en el propio documento del Contrato, debo aclarar que no puedo coincidir con la apreciación del Informe Legal del Experto Rodolfo Alegría Toruño sobre el método de interpretación contractual. Para el referido experto, al ser la CNEE la que preparó la minuta del Contrato, una cláusula ambigua “*no podría ser interpretada sino en favor del GEB*”³⁶, dado que el Código Civil establece una regla según la cual “*Las cláusulas oscuras, ambiguas o contradictorias de un contrato, insertas en modelos o formularios preparados de antemano por uno de los contratantes, se interpretarán en favor del otro contratante*”³⁷.
37. Existen dos motivos principales que fundan mi desacuerdo con tal apreciación.
38. *En primer lugar*, la regla *Contra Proferentem* del Código Civil no se ajusta, directamente y sin matices, a esta contratación administrativa. En realidad, son la propia Ley General de Electricidad³⁸ y su Reglamento³⁹ los que exigen la suscripción de un contrato y regulan, en parte, su contenido. De tal cuenta que la elaboración del Contrato por la CNEE no parte de una posición dominante, sino del cumplimiento de obligaciones asignadas según la ley. Por lo que, en virtud de su particular naturaleza, se vuelve impropio aplicar la regla de interpretación contemplada en el artículo 1600 del Código Civil.
39. *En segundo lugar*, el artículo 1520 del Código Civil define a los contratos de adhesión como aquellos “*en que las condiciones que regulan el servicio que se ofrece al*

³³ *Supra*. Párr. 29; Ministerio de Energía y Minas, Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad, **C-0014/LC-0036**, art. 54 bis.

³⁴ Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-92, del 27 de octubre de 1992, **MP-10**, arts. 10 al 13.

³⁵ Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-92, del 27 de octubre de 1992, **MP-10**, Título IV, Capítulo II.

³⁶ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 149.

³⁷ Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art. 1600.

³⁸ Ley General de Electricidad, Decreto No. 93-96 del 15 de noviembre de 1996, **MP-6**, art. 19.

³⁹ Ministerio de Energía y Minas, Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad, **C-0014/LC-0036**, art. 5.

público son establecidas sólo por el oferente, quedan perfectos cuando la persona que usa el servicio acepta las condiciones impuestas (...)⁴⁰. Sobre este tipo de contratación Gramajo Castro indica, con cita a la exposición de motivos del Código Civil, en su Código Civil Comentado y anotado que:

“La contratación ha extendido bastante el uso de los contratos llamados de adhesión, o sea como lo expresa el artículo 1520, aquellos en que las condiciones que regulan el servicio que se ofrece al público son establecidas sólo por el oferente, obligándose al que necesite dicho servicio a aceptarlas incondicionalmente, o a prescindir de él. Esto último jamás ocurre, pues aunque con las más onerosas condiciones, sobre todo si la empresa que los ofrece monopoliza el servicio por falta de competencia, el que tiene necesidad de usarlo, lo acepta y paga lo que se le pide.”⁴¹

40. De tal forma que “[n]o es posible que la ley deje a la absoluta voluntad del oferente de un servicio de carácter público la imposición de condiciones, que, aunque se acepten por necesidad, la misma protesta del aceptante está indicando que su consentimiento lo presta igualmente por necesidad...”⁴². Este comentario al artículo 1520 permite identificar los supuestos para los cuales está contemplada la interpretación *Contra Proferentem* en contratos formulario: aquellos escenarios en que existe nulo poder de negociación, frente a una contratación que deviene, por razones prácticas, obligatoria o indispensable. Nada de esto se aplica en este caso
41. Durante el proceso de licitación, los participantes tenían diversas opciones que no están presentes en la contratación mediante formularios. Por un lado, podían solicitar aclaraciones sobre la redacción de las Bases de Licitación⁴³. Por el otro, esas preguntas o solicitudes podían incluso provocar adendas/modificaciones a las bases⁴⁴.
42. Incluso en aquellos casos en que las preguntas o solicitudes de aclaración no generaran una adenda como tal, los participantes del proceso de licitación podían resolver sus dudas sobre aquellas cláusulas que consideraran ambiguas. Además, al hacerlo podían confiar en que las respuestas brindadas por la CNEE eran útiles para la interpretación de las Bases. Según las propias Bases de Licitación, la CNEE tenía, efectivamente, facultades interpretativas sobre las Bases⁴⁵: *“El Oferente acepta que la Oferta que presente, que sea evaluada e interpretada en su totalidad por la CNEE,*

⁴⁰ Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art. 1520.

⁴¹ Castro, Juan Pablo, Código Civil, Comentado y Anotado, Ius Ediciones, Vol. 2 (2016), **MP-11**, págs. 712 – 713.

⁴² Castro, Juan Pablo, Código Civil, Comentado y Anotado, Ius Ediciones, Vol. 2 (2016), **MP-11**, págs. 712 y 713.

⁴³ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, cláusula 2.3.

⁴⁴ Ver ejemplo *Infra*, párr. 45.

⁴⁵ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002** Cláusula 1.6.

así como también la interpretación que la CNEE haga de las Bases de Licitación para la evaluación de la misma, por lo tanto, no se realizarán ajustes basados en alegatos posteriores a la presentación de la Oferta o en la interpretación de los Oferentes sobre la información”.

43. Además, no es cierto, como señala el perito legal de las Demandantes, que “*los oferentes tenían la obligación*”⁴⁶ de aceptar la minuta preparada por la CNEE. Aparte de que los participantes tenían la opción de realizar aclaraciones y solicitudes de preguntas a la CNEE, los participantes también mandaban propuestas de modificación a la Minuta de Contrato realizada por la CNEE⁴⁷.
44. La CNEE no pasaba dichas propuestas de modificación por desapercibidas. Incluso, llegaba a incorporar las propuestas de modificación a la Minuta de Contrato de Autorización. Para evidenciar esto, basta con ver la redacción que la Minuta tenía en la Resolución de la CNEE al quince de octubre de dos mil nueve⁴⁸, compararla con la propuesta de modificación recibida por la CNEE el treinta de octubre del mismo año⁴⁹ y, finalmente, con la redacción del Propio Contrato de Autorización⁵⁰. Con lo cual queda evidenciado que se incorporaron las propuestas de modificación en la Cláusula de Fuerza Mayor y Caso Fortuito.
45. Es más, vale la pena mencionar que la redacción final de la Cláusula Décimo Primera del Contrato incluye toda una redacción relativa al ajuste del Canon Anual por costos y gastos adicionales derivados de caso fortuito y fuerza mayor⁵¹, redacción que no hay evidencia haya sido discutida durante todo el proceso de licitación⁵², ni que haya sido examinada por la CNEE. Además de desmentir la teoría del contrato de adhesión, este dato arroja dudas sobre la legitimidad de la referida redacción pues, a la luz del principio de legalidad y bajo el Reglamento de la Ley General de Electricidad, la CNEE debió haberse pronunciado sobre tal adición al texto del Contrato.
46. Es evidente que los participantes del proceso de licitación sí tuvieron participación en el proceso de elaboración de la minuta del Contrato de Autorización. Además, participaron en dicha licitación de manera voluntaria, buscando la adjudicación del

⁴⁶ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 149.

⁴⁷ CNEE, Preguntas y Respuestas sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009, **C-0051**, pág. 208.

⁴⁸ CNEE, Resolución No. 176 del 2009, Adenda 3 de las Bases de Licitación, **C-0052/LC-0015**, págs. 90 y 91.

⁴⁹ CNEE, Preguntas y Respuestas sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009, **C-0051**, págs. 216 y 217.

⁵⁰ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002** Cláusula Décimo Primera.

⁵¹ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Décimo Primera: (“*Asimismo, si el Ministerio acepta la calificación de la Fuerza Mayor o Caso Fortuito, se pronunciará sobre los gastos y costos adicionales en que haya incurrido El Adjudicado, si y solo si estuvieran plenamente justificados. El valor del Canon Anual podrá ajustarse en adición a los casos establecidos en el presente contrato, en aquellos casos en los que como consecuencia de la fuerza mayor o caso fortuito no atribuible al ADJUDICADO, se incurra en costos y gastos adicionales.*”).

⁵² CNEE, Resolución No. 43-2009 sobre las Bases de la Licitación Abierta PET-1-2009 para la Prestación del Servicio de Transporte de Energía Eléctrica por medio de la Adjudicación del Valor de Canon Anual del 13 de marzo de 2009, **C-16**

Proyecto PET y no buscando la obtención de un servicio indispensable. Por ello, y en conjunto con los motivos anteriores, no considero que resulte aplicable la regla *contra proferentem* de interpretación al Contrato de Autorización o los documentos que de él forman parte.

47. Ahora, como documento contractual, las Bases se interpretarían igual que el Contrato mismo. En primer término, atendiendo a sus propias definiciones⁵³. Luego, atendiendo a sus propias reglas de interpretación según las cuales “[l]os términos que no estén expresamente definidos se entenderán en el sentido que se les atribuya en el lenguaje técnico correspondiente o, en su defecto, en su sentido natural y obvio, según sea el uso general de éstos”⁵⁴. Por último, según las reglas de interpretación establecidas a partir del artículo 1593 del Código Civil excluyendo, como ya se mencionó, la regla *Contra Proferentem*, distingo las siguientes:

- *Cuando los términos o conceptos del contrato son claros y no dejan lugar a duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Si las palabras fueren diferentes o contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas*⁵⁵.
- *Por muy generales que sean los términos en que aparezca redactado un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él, cosas distintas y casos diferentes de aquéllos sobre los que los interesados se propusieron contratar*⁵⁶.
- *Las frases y palabras que puedan interpretarse en diverso sentido, deben entenderse en aquél que sea más conforme con la materia del contrato*⁵⁷.
- *Las cláusulas de los contratos se interpretarán las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas*⁵⁸.
- *Las cláusulas ambiguas se interpretarán con arreglo a lo que el uso y la costumbre determinan en el lugar en que el contrato se haya otorgado*⁵⁹.
- *Cuando en un contrato se ha expresado un caso para explicar la obligación, no se entenderá que se quiso restringir toda la obligación a este caso solamente, excluyendo los otros a que naturalmente se extiende*⁶⁰.

48. En este caso, además, el Contrato establece cuál es la autoridad competente para conocer cualquier cuestión litigiosa y señala que las Partes se someterán a los

⁵³ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**Cláusula Segunda.

⁵⁴ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Segunda.

⁵⁵ Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art. 1593.

⁵⁶ Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art.1594.

⁵⁷Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art. 1595.

⁵⁸Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art. 1598.

⁵⁹ Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art.1599.

⁶⁰ Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art. 1601.

tribunales con sede en la ciudad de Guatemala. “**VIGÉSIMA: LEYES, JURISDICCIÓN E INTERPRETACIÓN:** (...) *toda cuestión litigiosa relacionada con la aplicación, interpretación, ejecución y terminación por cualquier causa del presente contrato EL ADJUDICADO renuncia en forma expresa por este acto, al fuero de su domicilio y se somete a los tribunales con sede en la ciudad de Guatemala*”⁶¹.

49. Bajo el ordenamiento guatemalteco, dichos tribunales corresponden a los de la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, según el artículo 19 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96, (en adelante “**LCA**”) el proceso contencioso administrativo procede no sólo “[e]n caso de contienda por actos y resoluciones de la administración...”, sino también “[e]n los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas”⁶². En este contexto, la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad ha sido clara en que la función de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo “es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer (...) en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...”⁶³.
50. Ahora bien, es importante tener en cuenta que el proceso contencioso administrativo (bien sea en el primer o segundo caso previsto en el art. 19 de la LCA) solo procede cuando “la resolución que lo origina no haya podido remediarse por medio de los recursos puramente administrativos”⁶⁴. Sobre ello arroja más luz el artículo 20 siguiente, el cual indica que, para poder iniciar el proceso contencioso administrativo, “la resolución que puso fin al procedimiento administrativo debe reunir los siguientes requisitos: a) Que haya causado estado”, lo que implica que ya no sea susceptible de recursos administrativos y “b) Que vulnere un derecho del demandante...”⁶⁵.
51. Esto significa que, para poder someter una controversia contractual a la jurisdicción de lo contencioso administrativa, el adjudicatario debe agotar primero los recursos administrativos procedentes⁶⁶.
52. La única excepción a esta regla es cuando las partes de un contrato pactan un mecanismo particular de resolución de disputas, sin necesidad de agotar recursos administrativos previos. Según la Corte de Constitucionalidad, por ejemplo, cuando las partes del contrato pactan exclusivamente conciliación y/o arbitraje. En estos

⁶¹ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Vigésima.

⁶² Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 19. (el resaltado es propio).

⁶³ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2829-2021, Sentencia del 9 de diciembre del 2021, **MP-13**, pág. 21.

⁶⁴ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 19. .

⁶⁵ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art.20.

⁶⁶ De conformidad con la referida ley, estos recursos son el de revocatoria (Art. 7) y el de reposición (Art. 9), dependiendo de la autoridad administrativa que dicte la resolución impugnada; Ver Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4938-2017. Sentencia del 19 de febrero de 2018, **MP-14**, págs. 11 y 12.

casos, las inconformidades bajo este tipo de contratos “*deben hacerse valer por el conducto que en el propio contrato se establezca*”⁶⁷

53. Esta excepción sin embargo, no es aplicable al presente caso. Como expliqué más arriba, las partes acordaron que cualquier disputa del Contrato en derecho, sería sometida “*a los tribunales con sede en la ciudad de Guatemala*”⁶⁸ y, con ello, se sujetaron plenamente a la Ley de lo Contencioso Administrativo. Esto incluye la obligación de agotar los recursos administrativos antes de poder someter una disputa contractual a la jurisdicción contencioso administrativa.

54. En los párrafos anteriores se describieron, en términos generales, las distintas normas que informan el marco jurídico aplicable al Proyecto PET. En los siguientes apartados se describirán, en mayor detalle, cada una de estas normativas, así como su significado para el caso concreto.

4. RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL, LAS MUNICIPALIDADES Y LOS CONSEJOS DE DESARROLLO

55. El Estado de Guatemala es un Estado unitario, republicano, independiente y soberano⁶⁹. Respecto a su división administrativa, el artículo 224 de la Constitución establece que el territorio nacional se divide en Departamentos y estos en municipios⁷⁰ Los municipios, de conformidad con el Código Municipal, son “*la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos*”.⁷¹

56. Esta división administrativa, fijada constitucionalmente, atendió en gran parte a “*razones sociológicas, económicas e históricas*” que buscan otorgar, principalmente a los municipios “*personalidad política para hacerse representar en condiciones de base comunes para todos, en ejercicio de la soberanía popular*”⁷². Con tal propósito, el artículo 253 constitucional reconoce al municipio autonomía respecto al Gobierno Central⁷³.

⁶⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 447-2023. Sentencia del 23 de agosto de 2023, **MP-15**, págs. 9 y 10.

⁶⁸ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Vigésima.

⁶⁹ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 140.

⁷⁰ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 140.

⁷¹ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art. 2

⁷² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 112-90. Reforma del Artículo 205 del Decreto 1-85 del 25 de mayo de 1990, **MP-16**, pág. 6.

⁷³ Ver Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 253, págs. 254 y 255, sobre Autonomía Municipal: (“Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a. Elegir a sus propias autoridades; b. Obtener y disponer de sus recursos; y c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”) Para entender la extensión de la autonomía brindada al municipio por el artículo 253 constitucional, es necesario entender el contexto histórico de la administración local en Guatemala. La figura de la “Municipalidad” ha estado presente en Guatemala desde su historia moderna. No obstante, en sus primeras regulaciones (c. 1825) el papel otorgado a la administración local era ciertamente limitado. A modo de ejemplo, el Estado Central tenía la facultad de supervisar presupuestos y modificar reglamentos locales. Fue finalmente la Constitución de 1985 la cual, en el contexto de un conflicto armado interno, promovió la autonomía municipal como ahora se entiende en conjunto con una estructura descentralizada del Estado. Con ello, se buscaba estimular la participación democrática ciudadana, así como la

57. De igual importancia deviene el artículo 134 constitucional, que, en términos generales, no limitados al municipio, establece los principios de descentralización y autonomía⁷⁴. Ahora bien, la Constitución no establece expresamente la definición de dichos términos, pero la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad los ha dotado de contenido en el contexto del ordenamiento jurídico guatemalteco.
58. Para la Corte de Constitucionalidad, la descentralización implica *“la transferencia de competencias o de funciones administrativas del Estado Centralizado a personas jurídicas públicas”*⁷⁵, tales como las municipalidades, *“sin relación de dependencia”*⁷⁶. Este sistema de administración implica *“cierta libertad de acción”* *“al margen de la jerarquía, sin llegar a quebrar por ello la unidad estatal”*⁷⁷.
59. Por su parte, la Corte entiende la autonomía como el grado más alto de la descentralización. Si la descentralización *“es la atribución de funciones administrativas o competencias”* *“en forma exclusiva y permanente, para tomar decisiones en forma definitiva, sin que exista subordinación”*⁷⁸, la autonomía es todo ello, con la peculiaridad de además *“ostentar personalidad jurídica”*⁷⁹.
60. Esta autonomía, sin embargo, no es ilimitada. Como reflejo de su característica de Estado unitario, el propio artículo 134 establece que estos actúan *“por delegación del Estado”*⁸⁰ y que deben *“coordinar su política, con la política general del Estado”*⁸¹. Ahora bien, para entender la autonomía bajo el contexto de este artículo y su complemento en el artículo 253 constitucional⁸², la Corte de Constitucionalidad ha aclarado que *“ni la autonomía implica la constitución de los entiparaestatali”* *“ni tampoco puede tal autonomía ser mermada al extremo que pierdan los entes su*

transferencia de competencias y responsabilidades al municipio. Pressacco Chávez, Carlos Fabián, et al., “Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala”, Pontificia Universidad Javeriana Centro, Pontificia Universidad Javeriana Centro, CEJA, 2000, **MP-17**,

⁷⁴ Ver Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 134, sobre Descentralización y Autonomía: (“El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes: a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso con la especial del Ramo a que correspondan; b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado; c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley; d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones financieras de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general; e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo. De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”).

⁷⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 285-97. Sentencia del 8 de junio de 1998, **MP-18**, pág. 6.

⁷⁶ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 285-97. Sentencia del 8 de junio de 1998, **MP-18**, pág. 6.

⁷⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 285-97. Sentencia del 8 de junio de 1998, **MP-18**, pág. 6.

⁷⁸ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 320-2000. Sentencia del 28 de junio de 2000, **MP-19**, pág. 5.

⁷⁹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 320-2000. Sentencia del 28 de junio de 2000, **MP-19**, pág. 5.

⁸⁰ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art.134.

⁸¹ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art.134.

⁸² Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 253, sobre. Autonomía Municipal: (“Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”).

*autogobierno y la discrecionalidad para el cumplimiento de los fines que le haya asignado el Estado en la norma que los crea*⁸³.

61. Para el contexto específico de las municipalidades, estas tienen su reconocimiento desde un nivel constitucional. Sus fines son señalados de manera general en el artículo 253 constitucional, pero están desarrollados en el Código Municipal, como principal cuerpo normativo ordinario que rige a los municipios.
62. En ese sentido, todo el Capítulo I, del Título V del referido Código desarrolla el tema de “*Competencias Municipales*”⁸⁴. Por su parte, el artículo 68 continúa enlistando las competencias “*propias*” del municipio.⁸⁵ entre las cuales se destaca la “Autorización de las licencias de construcción, modificación y demolición de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio”⁸⁶. Al ser que la función pública es indelegable⁸⁷ debe entenderse que dichas competencias le son exclusivas a las municipalidades, o, como ha dicho la Corte de Constitucionalidad, en el contexto de emisión de licencias de construcción, es “de su competencia esta actividad y no de otro órgano estatal”⁸⁸.
63. Para el presente informe, esta competencia es de especial relevancia, pues como se evidencia del Memorial de Demanda, el caso de las Demandantes se relaciona, en parte, con las supuestas “*negativas injustificadas para emitir permisos indispensables para la construcción de las Obras, revocaciones arbitrarias de permisos ya emitidos*”⁸⁹, entre otros.
64. La autonomía y autogobierno de las municipalidades en el contexto del uso de su suelo se refleja, en parte, en el capítulo II, del Título VII del Código Municipal “*Ordenamiento territorial y desarrollo integral*”⁹⁰. En particular, los artículos 142 y 147 del referido Código reflejan la obligación municipal de “*formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios*”⁹¹ para lo cual les

⁸³ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2266-2003. Sentencia del 2 de agosto del 2004., **MP-20**, pág. 22.

⁸⁴ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art. 67, sobre Gestión de intereses del municipio: (“*El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio*”).

⁸⁵ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art.68, sobre Competencias propias del municipio: (“Competencias propias del municipio. Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios, y son las siguientes...”).

⁸⁶ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art.68, sobre Competencias propias del municipio: (“Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada”; “pavimentación de las vías públicas”; “Regulación del transporte de pasajeros y carga”; “cuando su condición financiera y técnica se los permita, generar la energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal y privado”).

⁸⁷ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 154.

⁸⁸ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 5009-2021 y 7157-2021. Sentencia del 6 de junio del 2023, **MP-21**, págs. 31 y 32.

⁸⁹ Memorial de Demanda, párr. 105: (“Conducta municipal: A lo largo y ancho de los seis Lotes adjudicados, las autoridades municipales y otras entidades públicas a nivel local bloquearon grandes tramos del Proyecto PET a través negativas injustificadas para emitir permisos indispensables para la construcción de las Obras, revocaciones arbitrarias de permisos ya emitidos, demoras excesivas en la tramitación de los procedimientos administrativos aplicables y, consecuentemente, omisiones prolongadas en resolver las diversas solicitudes y comunicaciones radicadas por TRECSA. Además, la demora excesiva y omisiones prolongadas por parte de las municipalidades generaron, fomentaron, y condonaron la creciente oposición y conflictividad social respecto del Proyecto y TRECSA, incluyendo mediante el rechazo de acompañamiento y apoyo policial frente a hechos ilícitos y violentos enfrentados por la compañía”).

⁹⁰ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**; Capítulo II, Título VII.

⁹¹ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, arts. 142 y 147.

corresponde la función de planear, proyectar, ejecutar y controlar el desarrollo urbano.

65. Sobre esta obligación que le ha sido constitucionalmente delegada a las municipalidades, la Corte de Constitucionalidad ha interpretado que la autonomía municipal y sus normas de ordenamiento territorial deben “*promover, regular y orientar el desarrollo integral del municipio*”⁹² con una finalidad “*ordenadora y previsor*”⁹³ disponiendo del uso y manejo del territorio según sus propios objetivos “*sociales, económicos, urbanísticos o ecológicos*”⁹⁴. Así, los municipios “*pueden determinar los espacios que (...) queden sujetos a un régimen particular*”⁹⁵, o, como establece el propio artículo 68, e) del Código Municipal, ejercer su competencia exclusiva para la autorización de licencias, entre otras, de construcción⁹⁶.
66. Ahora bien, como régimen local que es, el municipio (y la manera en que ejerce sus funciones) está dotado de una clara perspectiva política. Esto, en el sentido de que el municipio se apoya sobre la idea fundamental de que sus autoridades tengan carácter representativo. Ello explica por qué las autoridades municipales, alcaldes, síndicos y concejales son electos por elección popular⁹⁷.
67. Por lo tanto, las decisiones y el ejercicio de la función municipal corresponde asumirlas, por vía de representatividad, a los vecinos⁹⁸. El municipio es, entonces, una estructura democrática de participación social, que debe representar las voluntades de la comunidad a la que pertenece⁹⁹.
68. Este espíritu de representatividad y descentralización es la base del Sistema de Consejos de Desarrollo. Estos Consejos son instrumentos directos de permanente participación y representación de todos los pueblos de Guatemala, en los siguientes 5 niveles: comunitario, municipal, departamental, regional y nacional¹⁰⁰.
69. Dentro de dicho Sistema, los Consejos Comunitarios de Desarrollo y, evidentemente, los Consejos Municipales de Desarrollo son los que tienen mayor incidencia en la función municipal. El espacio de participación de los Consejos de Desarrollo se ve también expresamente contemplado en el Código Municipal. El artículo 38, al regular las sesiones del Concejo Municipal, concluye mencionando que “*Cuando la*

⁹² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2107-2013. Sentencia del 12 de mayo de 2015, **MP-22**, pág. 8. .

⁹³ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2107-2013. Sentencia del 12 de mayo de 2015, **MP-22**, pág. 9.

⁹⁴ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2107-2013. Sentencia del 12 de mayo de 2015, **MP-22**, pág. 9.

⁹⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2107-2013. Sentencia del 12 de mayo de 2015, **MP-22**, pág. 9.

⁹⁶ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art.68, inciso e).

⁹⁷ Ley electoral y de Partidos Políticos, Decreto No. 1-85, del 14 de enero de 1986, **MP-23**, arts. 202, 203 y 206.

⁹⁸ Ver Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art. 13, sobre Vecino y Transeúnte: (“Es vecino la persona que tiene residencia continua por más de un (1) año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza. En ausencia de estas circunstancias la persona individual será vecino de la circunscripción municipal en la que se halle. Asimismo, se considera vecino el extranjero residente legalmente en el país y radicado habitualmente en una circunscripción municipal (...).”).

⁹⁹ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 282-87 y 285-87. Sentencia del 19 de mayo de 1988, **MP-24**, pág. 7.

¹⁰⁰ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, del 15 de abril del 2002, **MP-25**.

importancia del tema lo amerite, el Concejo Municipal podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo”¹⁰¹. En consonancia con dicho artículo, la Corte de Constitucionalidad estima que los Concejos Municipales “poseen la potestad administrativa para consultar per se la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo”¹⁰² cuando lo estimen pertinente.

70. En esta interacción necesaria Concejos Municipales y Consejos de Desarrollo, la ley se encarga de distribuirle a cada uno sus respectivas competencias. Esto es también cierto en materia de uso de suelo, ordenamiento territorial y autorización de licencias, cuestión de suma relevancia para el caso bajo estudio.

71. Así, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural les reconoce, entre otras, las siguientes funciones:

72. Consejos Municipales de Desarrollo

a) Integración¹⁰³

- Alcalde municipal, quien lo coordina;
- Síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- Representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
- Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad;
- Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

b) Funciones¹⁰⁴

- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio;
- Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento;

¹⁰¹ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art. 38.

¹⁰² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3679-2021. Sentencia del 7 de julio de 2022, **MP-26**, pág. 9.

¹⁰³ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, del 15 de abril del 2002, **MP-25**, art. 11.

¹⁰⁴ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, del 15 de abril del 2002, **MP-25**, art. 12.

- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.

73. Consejos Comunitarios de Desarrollo

a) Integración¹⁰⁵

- La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y,
- El Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

b) Funciones¹⁰⁶

- Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas;
- Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio;
- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables.

74. La Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado específicamente en el ámbito de influencia de los Consejos de Desarrollo y ha manifestado que, si bien el legislador previó la importancia de que las municipalidades tomen en consideración la opinión de los Consejos de Desarrollo, esto no puede transformarse en una traslación de la competencia administrativa asignada al municipio¹⁰⁷. Esto, pues, en virtud del

¹⁰⁵ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, del 15 de abril del 2002, **MP-25**, art. 13.

¹⁰⁶ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, del 15 de abril del 2002, **MP-25**, art. 14.

¹⁰⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3679-2021. Sentencia del 7 de julio de 2022, **MP-26**, pág. 9; Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3269-2021. Sentencia del 18 de enero de 2022, **MP-27**, pág. 18; Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5897-2021. Sentencia del 6 de julio de 2022, **MP-28**, pág. 21.

principio de legalidad y el de competencia administrativa, los funcionarios públicos están sujetos a las competencias que les son asignadas por la ley en sentido formal.

75. En el caso específico del uso del suelo y la autorización de licencias de construcción, dicha facultad está expresamente asignada al municipio por el Código Municipal¹⁰⁸. Por lo tanto, las municipalidades no podrían delegar su función de autorizar estas licencias a la obtención de una autorización previa por parte de un Consejo de Desarrollo¹⁰⁹. Ahora bien, según la ley en la materia y el propio Código Municipal, las municipalidades sí pueden tomar en cuenta, al decidir estas cuestiones, las opiniones de los Consejos de Desarrollo, priorizando las necesidades y circunstancias de sus propios vecinos¹¹⁰. Tal norma solo sería efectiva si dichas opiniones pudieran realmente incidir en el caso concreto, por ejemplo, provocando el rechazo de una licencia, siempre que exista justificación suficiente y razonable a la luz de la Constitución.
76. El contexto anterior sobre la relación entre el Gobierno Central, las Municipalidades y los Consejos de Desarrollo cobra especial relevancia en el presente caso con motivo de algunas afirmaciones realizadas por las Demandantes y su experto. En concreto, como resume el informe del Experto de las Demandantes, estas consideran que *“diversas autoridades que integran la estructura orgánica del Estado guatemalteco... las municipalidades y los Consejos de Desarrollo Municipales y Comunitarios, han ignorado los mandatos constitucionales y legales que les obligan a coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de las políticas del gobierno y el Estado...”*¹¹¹.
77. Esta afirmación surge en el contexto de los Acuerdos Gubernativos No.137-2011 (**“Acuerdo 137”**) y No. 145-2013 (**“Acuerdo 145”**), emitidos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Ambos Acuerdos tenían como objetivo declarar *“de urgencia nacional y necesidad pública”* la construcción de las obras en el Plan de Expansión del Sistema de Transporte. Adicionalmente, el Acuerdo 137 establecía que las entidades del Estado, autónomas y descentralizadas, así como centralizadas, las municipalidades, los Concejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) y los Concejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), en sus respectivas jurisdicciones, en las que las Obras del Plan se ejecutarían, debían brindar la colaboración pertinente para el adecuado desarrollo de dicho Plan¹¹², aclarando que ello debía ocurrir *“sin menoscabo de los principios de autonomía municipal e institucional”*¹¹³.

¹⁰⁸ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**.

¹⁰⁹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3679-2021. Sentencia del 7 de julio de 2022, **MP-26**, pág. 9; Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3755-2022. Sentencia del 7 de noviembre de 2024, **MP-29**, pág. 26; Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3269-2021. Sentencia del 18 de enero de 2022, **MP-27**, pág. 18 y Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5897-2021. Sentencia del 6 de julio de 2022, **MP-28**.

¹¹⁰ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, arts. 2,5 y 38; Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, del 15 de abril del 2002, **MP-25**, art. 14.

¹¹¹ Memorial de Demanda, párr. 119, citando el Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 221.

¹¹² MEM, Acuerdo Gubernativo No. 137-2011 del 12 de mayo de 2011, **C-0086**, arts. 1 y 2.

¹¹³ MEM, Acuerdo Gubernativo No. 137-2011 del 12 de mayo de 2011, **C-0086**, art. 2.

78. Sobre este punto en específico, se expresa lo siguiente:
79. Se coincide con el Informe Legal de Rodolfo Alegría Toruño en el sentido que las municipalidades, si bien dotadas de autonomía por mandato constitucional, deben coordinar su política con la política general del Estado¹¹⁴. Esto está claramente establecido en el artículo 134 constitucional. Adicionalmente, las municipalidades, como poder constituido, se encuentran sujetas a los límites que les han sido constitucionalmente fijados y que les establezcan las leyes, especialmente lo establecido por el Código Municipal. Este cuerpo normativo establece, siguiendo la línea de la Constitución Política, el deber de las municipalidades de coordinar sus políticas con las políticas generales del Estado. En este punto se coincide también con lo manifestado en el citado informe¹¹⁵.
80. Según los documentos que se han tenido a la vista, y sin pronunciarse sobre la legitimación del Presidente de la República para declarar un asunto de urgencia nacional y necesidad pública, los Acuerdos 137 y 145 establecían que las municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunitarios y Municipales debían brindar “*colaboración pertinente*”¹¹⁶ o “*apoyo necesario*”¹¹⁷ para el adecuado desarrollo del Plan de Expansión del Sistema de Transporte de Energía Eléctrica. Como ya se mencionó, el Acuerdo 137 incluso aclaraba que ello debía ocurrir “*sin menoscabo de los principios de autonomía municipal e institucional*”¹¹⁸.
81. Al respecto, quiero hacer las siguientes aclaraciones:
82. Primero, si bien el artículo 134, a) de la Constitución llama al municipio a “[c]oordinar su política, con la política general del Estado...”¹¹⁹ esa coordinación no implica una subordinación del municipio al Gobierno Central. Como la Corte de Constitucionalidad ha dicho, “*coordinar políticas solo es posible mediante una relación horizontal y no vertical*”¹²⁰, recalcando que “*los municipios pueden ser objeto de regulaciones exógenas, siempre que éstas emanen de órganos competentes y que en las disposiciones normativas que se emitan no se disminuya, restrinja o tergiversar la esencia de su autonomía*”¹²¹.
83. Segundo, contrario a lo que sugieren las Demandantes y su experto, ninguno de los Acuerdos Gubernativos (137 y 145) imponía obligaciones adicionales a las ya contempladas en las leyes de la materia con relación a las municipalidades o los Consejos de Desarrollo. Tampoco podía ninguno de ellos limitar la autonomía

¹¹⁴ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 170.

¹¹⁵ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párrs. 171 y 172.

¹¹⁶ MEM, Acuerdo Gubernativo No. 137-2011 del 12 de mayo de 2011, **C-0086**, art. 2.

¹¹⁷ MEM, Acuerdo Gubernativo No. 145-2013 del 20 de marzo de 2013, **C-0089**, art. 2.

¹¹⁸ MEM, Acuerdo Gubernativo No. 145-2013 del 20 de marzo de 2013, **C-0089**, art. 2.

¹¹⁹ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 134.

¹²⁰ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2398-2007. Sentencia del 5 de marzo del 2008, **MP-30**, pág. 11.

¹²¹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2398-2007. Sentencia del 5 de marzo del 2008, **MP-30**, pág. 12.

municipal. Sobre todo, en lo que respecta al trámite para la autorización, emisión, renovación de licencias municipales o cualquier materia relacionada con el ordenamiento territorial, competencias exclusivas del municipio¹²².

84. De entrada, el artículo 183 constitucional, en su literal e), bien menciona que el Presidente de la República tiene la función de dictar los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu. Esto refleja el importante principio de preferencia de ley en materia administrativa, también relacionado con el ya mencionado principio de competencia administrativa.
85. En este caso, como se explicó en párrafos anteriores, la ley establece claramente que es competencia propia de las municipalidades, asignada por el Código Municipal, todo lo relativo a la *“Autorización de licencias de construcción, modificación y demolición de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio”*¹²³. Al ejercer esas funciones, según se mencionó, los municipios tienen la facultad de *“promover, regular y orientar el desarrollo integral del municipio”* con una finalidad *“ordenadora y previsor”* disponiendo del uso y manejo del territorio según sus **propios** objetivos *“sociales, económicos, urbanísticos o ecológicos”*. Con lo cual los municipios *“pueden determinar los espacios que (...) queden sujetos a un régimen particular”*¹²⁴.
86. De igual forma, las facultades y prerrogativas de los Consejos de Desarrollo están reguladas en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (sin poder arrogarse competencias que no les sean directamente asignadas por la ley). De conformidad con lo indicado en dichas normas, los Consejos deben fomentar un mayor espacio de participación ciudadana en las decisiones públicas (en este caso, a nivel comunitario y municipal), lo cual no puede ser limitado por un Acuerdo Gubernativo.
87. En tal sentido, el artículo 2 del Acuerdo 137, y el último párrafo del artículo 2 del Acuerdo 145, no podrían interpretarse de otra forma sino comprendiendo y reiterando las obligaciones y facultades que ya corresponden a las municipalidades en cualquier materia relacionada con la construcción de las obras para el Plan de Expansión – obligaciones y facultades que tienen su fuente en la normativa constitucional ya citada, así como en el Código Municipal.
88. Lo mismo ocurre en el contexto de los Consejos Municipales y los Consejos Comunitarios de Desarrollo, con la diferencia de que la fuente de estas obligaciones y facultades yace en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, contenida en el Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República.

¹²² *Supra*, párr. 69.

¹²³ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art. 68.

¹²⁴ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2107-2013. Sentencia del 12 de mayo de 2015, **MP-22**, pág. 9.

89. Por ello, no puedo coincidir con la afirmación relativa a que, en el presente caso, la actuación municipal permite apreciar que *“diversas autoridades que integran la estructura orgánica del Estado guatemalteco, como la Presidencia, los Ministros, los Gobernadores, las municipalidades y los Consejos de Desarrollo Municipales y Comunitarios han ignorado los mandatos constitucionales y legales que les obligan a coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de las políticas del gobierno y Estado”*, sobre todo en el contexto de la autorización, revocación y trámite de las licencias municipales relativas para el Proyecto PET. En lo que respecta a la revocación y trámite de licencias, las Municipalidades y Consejos de Desarrollo estaban simplemente ejerciendo sus prerrogativas bajo la Constitución y la Ley. Otra discusión es si dichos trámites se ajustaron a los principios y normas aplicables a las Municipalidades.
90. Adicionalmente, la afirmación citada por las Demandantes en su Demanda respecto a que *“no hay evidencia que muestre que la República de Guatemala, por medio del MEM y del resto de entidades estatales, intercediese en suficiente medida para resolver esta problemática y facilitar el acuerdo entre las municipalidades (...) y TRECSA...”*¹²⁵, no parece tener asidero legal en el ordenamiento jurídico guatemalteco. Tampoco lo tiene la afirmación de que *“Guatemala en este caso se quedó de brazos cruzados mientras sus propias municipalidades (...) obstaculizaban la ejecución del proyecto”*¹²⁶.
91. Esto, pues las Demandantes no establece, según el contexto jurídico explicado en párrafos anteriores, qué tipo de medidas, facultades o prerrogativas le reconocía la ley al Gobierno Central para intervenir en competencias administrativas exclusivamente municipales. Las afirmaciones recién mencionadas parecieran sugerir que el Gobierno Central podía girar alguna clase de instrucción directa u orden a los Concejos Municipales para ejercer sus funciones en determinado sentido, cuando el marco jurídico recién descrito evidencia lo contrario. El sugerir que el Gobierno Central tenía más facultades que las estrictamente reconocidas por la ley, por motivo de la importancia del Proyecto PET, contravendría el principio de legalidad, así como la autonomía municipal.
92. En todo caso, la actuación municipal en el contexto del presente caso, y los procesos de licencias municipales, deberán analizarse bajo el contexto legal ordinario que rige esta competencia municipal. Es decir, bajo las facultades que reconoce el Código Municipal, sin que los citados Acuerdos Gubernativos o, en general las políticas que rodeaban al Proyecto PET, hayan impuesto restricciones o modificaciones a las competencias administrativas que en estos casos les competen a las municipalidades o los Consejos de Desarrollo.

¹²⁵ Memorial de Demanda, párr. 160.

¹²⁶ Memorial de Demanda, párr. 488.

5. PROCEDIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO GUBERNATIVO NO. 145-2013

5.1. REGLAS APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

93. Bajo el Derecho guatemalteco, la inconstitucionalidad de leyes puede darse en un caso concreto o de carácter general. Por una parte, la inconstitucionalidad se da en un caso concreto cuando un juez o tribunal declara la inconstitucionalidad de una norma y, por tanto, su inaplicación, en un proceso de cualquier competencia, en cualquier instancia (incluso en casación) y hasta antes de dictarse sentencia¹²⁷. Por otra parte, la inconstitucionalidad de carácter general se da cuando se presenta una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad con el propósito de expulsar una norma general del ordenamiento jurídico¹²⁸.
94. En ambos casos, el control constitucional de las normas deriva del principio de supremacía de la Constitución¹²⁹. Para efectos del presente análisis, por ser de mayor relevancia al caso concreto, abordaremos la inconstitucionalidad de carácter general de las normas.
95. El campo de acción de la inconstitucionalidad general es amplio, pues puede impugnarse cualquier norma de carácter general que se encuentre vigente y que, a juicio del accionante, contraría la Constitución. Incluso, la Corte de Constitucionalidad ya ha aclarado que, al referirse la Constitución a la “*inconstitucionalidad de leyes*”, no lo hace empleando el vocablo “ley” en sentido formal, sino material. Es decir, refiriéndose a cualquier norma vigente, general y abstracta (incluidos los acuerdos gubernativos expedidos por el Presidente de la República)¹³⁰.
96. En cuanto a los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad general, el artículo 140 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (en adelante “Ley de Amparo”) establece que las normas declaradas inconstitucionales “*quedarán sin vigencia*” y “*dejarán de surtir efecto desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial*”.
97. En lo que concierne a los sujetos con legitimación activa para plantear esta garantía constitucional, la Ley de Amparo en su artículo 134 a los siguientes sujetos¹³¹:

¹²⁷ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 266; Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**.

¹²⁸ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 266; Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 133.

¹²⁹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4279-2012. Sentencia del 15 de julio de 2014, **MP-31**.

¹³⁰ S. Dighero Herrera, “El Control de la Constitucionalidad de las leyes en Guatemala”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Anuario de Derecho Latinoamericano (2002), **MP-32**.

¹³¹ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 137.

- a) La Junta Directiva del Colegio de Abogados actuando a través de su Presidente;
 - b) El Ministerio Público a través del Procurador General de la Nación;
 - c) El Procurador de los Derechos Humanos en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que afecten intereses de su competencia;
 - d) Cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados activos.
98. En este sentido, la Corte de Constitucionalidad, con fundamento en las normas constitucionales, realiza un análisis abstracto de las normas jurídicas a la luz de la Constitución Política. Al realizar este examen, la Corte de Constitucionalidad no se pronuncia sobre derechos y obligaciones de un particular, sino que verifica si una norma general es acorde a la Constitución Política¹³².
99. Este análisis, además, es meramente jurídico (y no fáctico). Al interpretar el artículo 143 de la Ley de Amparo, según el cual “[l]a inconstitucionalidad en cualquier caso, será resuelta como punto de derecho”¹³³, la Corte ha considerado que esto es así “porque de lo que se trata es de un enjuiciamiento de la normativa impugnada con el objeto de determinar su conformidad con la normativa suprema”¹³⁴. De ahí que “el planteamiento de inconstitucionalidad abstracta no debe realizarse con sustento en apreciaciones subjetivas del promoviente sobre hechos futuros o circunstancias fácticas acaecidas en el momento de instarse el planteamiento”¹³⁵. A diferencia del amparo, a la inconstitucionalidad poco le interesa el contenido fáctico, sino es precisamente la abstracción de los hechos lo que posibilita que el examen constitucional se haga en un rigor plenamente jurídico.
100. Esta particular naturaleza de esta garantía constitucional explica precisamente a los sujetos que la ley llama a intervenir en el proceso. El artículo 139 de la Ley de Amparo es claro al señalar que, “[s]i no se dispone la suspensión provisional o, en su caso, decretada ésta, se dará audiencia por quince días comunes al Ministerio Público y a cualesquiera autoridades o entidades que la Corte de Constitucionalidad estime pertinente...”¹³⁶. La “estimación” a la que se refiere este artículo citado no ha sido sujeta a criterios para su aplicación, ni legal ni jurisprudencialmente.
101. A diferencia de la figura del amparo¹³⁷, como anticipé, en estos procesos, no están en disputa los intereses de un particular en un caso concreto. Por consiguiente, el proceso de inconstitucionalidad general no contempla la intervención de terceros

¹³² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2018-2021. Sentencia del 6 de julio de 2023, **MP-33**, pág. 21.

¹³³ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 143.

¹³⁴ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 1202-2006, 1288-2006 y 1451-2007. Sentencia del 8 de enero del 2008, **MP-34**, pág. 13.

¹³⁵ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 1202-2006, 1288-2006 y 1451-2007. Sentencia del 8 de enero del 2008, **MP-34**, pág. 13.

¹³⁶ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 139.

¹³⁷ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 34.

con interés en la “*situación planteada*”¹³⁸. Por el contrario, únicamente faculta a la Corte para dar audiencia, además de al Ministerio Público, a “*autoridades o entidades*” que esta “*estime pertinentes*”¹³⁹. Por la naturaleza eminentemente jurídica y abstracta de esta garantía, el rol de estas “*autoridades o entidades*” no será otro que manifestar su postura informada respecto a la compatibilidad (o incompatibilidad) de la norma impugnada con el texto constitucional (no el análisis de un caso concreto).

102. A modo de ejemplo, la Corte de Constitucionalidad suele dar audiencia al Congreso de la República cuando se impugna una ley en sentido formal, para que este exprese su parecer sobre los argumentos del interponente. Otro ejemplo práctico fue la impugnación de inconstitucionalidad de la Ley de Tarjetas de Crédito, contenida en el Decreto No. 7-2015. En tal ocasión, la Corte llamó a las siguientes autoridades/entidades: Congreso de la República, Procuraduría General de la Nación, Banco de Guatemala y la Junta Monetaria, Superintendencia de Bancos, Ministerio de Economía, Procurador de los Derechos Humanos, Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, Cámara de Finanzas de Guatemala, Asociación para la Defensa de Usuarios de Tarjeta de Crédito y, naturalmente, al Ministerio Público. No llamó, por supuesto, a todos los usuarios de tarjetas de crédito en el País¹⁴⁰.
103. Claro está que, bajo el derecho de petición que reconoce el artículo 28 constitucional, cualquier ciudadano podría solicitar, en cualquier instancia del proceso y hasta antes de dictarse sentencia, participar como un tercero interesado. No obstante, la propia Corte de Constitucionalidad ha determinado que es su “*potestad*” determinar quiénes intervienen en este tipo de procesos, a la luz del artículo 139 de la Ley de Amparo¹⁴¹.
104. Lo anterior no podría ser de otra manera. Por la naturaleza y efectos de la garantía de inconstitucionalidad general, todos los ciudadanos tenemos un interés legítimo en dichos procesos, pero, por su carácter eminentemente jurídico, hace sentido que sea la Corte quien pueda decidir, según el caso concreto, los sujetos que han de participar en el proceso.
105. Como consecuencia de tal determinación de la Corte, solo pueden intervenir dentro del proceso aquellos que hayan sido vinculados según el ya referido artículo 139. Lo que implica que solo tendrán facultad para presentar argumentos, impugnaciones, participar en etapas procesales o realizar peticiones, como la solicitud de copia certificada del expediente, aquellos sujetos procesales legitimados¹⁴².

¹³⁸ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 143.

¹³⁹ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 139.

¹⁴⁰ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados 1028, 1029, 1036, 1037, 1038, 1042, 1043, 1044, 1047, 1051, 1053, 1061, 1062 y 1294-2016. Sentencia del 20 de diciembre de 2012, **MP-35**.

¹⁴¹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4279-2012. Sentencia del 15 de julio de 2014, **MP-31**; Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 114-2020. Sentencia del 26 de mayo del 2020, **MP-36**.

¹⁴² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 114-2020. Sentencia del 26 de mayo del 2020, **MP-36**, pág. 7.

106. Es con base en el contexto anterior que me permito hacer los siguientes pronunciamientos respecto a la postura de las Demandantes, así como del Informe Legal del Experto Rodolfo Alegría Toruño.
107. En su Informe Legal, el Licenciado Rodolfo Alegría Toruño manifiesta que existió arbitrariedad grave en el proceso de inconstitucionalidad del Acuerdo 145, en primer lugar, por no haberse acompañado las representaciones de las 37 personas que afirmaron “*actuar en representación de determinadas organizaciones sociales y autoridades ancestrales de algunas comunidades indígenas del país*”¹⁴³. Sobre el tema, basta mencionar que el propio Informe reconoce también que la inconstitucionalidad fue presentada por tres personas individuales. Además, se cumplió con el requisito establecido en el artículo 134 de la Ley de Amparo, de actuar bajo el auxilio de 3 abogados. Por lo tanto, la Corte de Constitucionalidad actuó conforme a la ley al admitir a trámite y continuar con el proceso de esta inconstitucionalidad.
108. En segundo lugar, el referido Informe Legal alega que existió arbitrariedad en este proceso de inconstitucionalidad, pues “*la Corte de Constitucionalidad no tomó en cuenta, y luego perjudicó los derechos adquiridos de TRECSA, sin siquiera darle intervención*”¹⁴⁴. Según el Experto, “*el artículo 34 de la Ley de Amparo establece que, si la autoridad impugnada o el solicitante del amparo tuviesen conocimiento de alguna persona que tiene interés directo en el acto, resolución o procedimiento objeto del amparo, están obligadas a hacerlo saber al tribunal para que este le otorgue audiencia a dicha persona, en la misma forma que el Ministerio Público. Este artículo es aplicable al proceso de inconstitucionalidad con base en lo establecido en el artículo 144 de la propia Ley de Amparo, que extiende la aplicación de las disposiciones de los procesos de amparo a las sentencias de constitucionalidad [...]*”¹⁴⁵.
109. No puedo estar de acuerdo con dicha interpretación.
110. En primer lugar, el propio artículo 144¹⁴⁶ establece los límites de sus efectos a una sentencia que se emita en un proceso de amparo y no a la conducción de todo el proceso.
111. En segundo lugar, el propio artículo estipula que esto será así únicamente “*en lo que fueren aplicables*”. En este caso no son aplicables las normas relativas al

¹⁴³ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 241.

¹⁴⁴ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 247.

¹⁴⁵ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 247.

¹⁴⁶ Ver Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 144, sobre las Normas Aplicables en la resolución: (*La sentencia sobre inconstitucionalidad se dictará de acuerdo con lo dispuesto en esta ley para los procesos de amparo y de inconstitucionalidad en casos concretos, en lo que fueren aplicables*).

desenvolvimiento del proceso. Como expliqué anteriormente, el proceso de amparo admite solicitudes de terceros interesados por su naturaleza eminentemente fáctica, mientras que la inconstitucionalidad, al ser estrictamente jurídica, dota a la Corte de Constitucionalidad de la potestad de determinar a las autoridades o entes que intervendrán en el proceso. Por tal motivo, debe interpretarse que el referido artículo 144 se refiere a aspectos formales bajo los cuales debe dictarse la sentencia¹⁴⁷, como lo sería incluir el nombre de los solicitantes y los abogados participantes, o el resumen de los alegatos de las partes.

112. En tercer lugar, el Informe Legal reprocha la falta de fundamentación de la Corte de Constitucionalidad al negar la intervención de TRECSA¹⁴⁸. Por su parte, las Demandantes llegan incluso a calificar de “*circular*” el razonamiento de la Corte de Constitucionalidad de no dar intervención a TRECSA¹⁴⁹.
113. La Corte de Constitucionalidad denegó la solicitud de TRECSA sobre la base de que ya había decidido a quién otorgar audiencia. Al respecto, la Corte sostuvo que denegaba la solicitud “*por razón de que esta Corte, con base en la facultad que concede el artículo 139 de la Ley de Amparo (...) determinó a quienes conceder intervención en el mismo*”¹⁵⁰. El contexto brindado en párrafos anteriores, así como otros precedentes de la Corte, permiten determinar que este razonamiento, lejos de ser circular, identifica plenamente potestades legales de la Corte, con base en la naturaleza de la garantía constitucional instada.
114. La tarea de la Corte en el referido expediente de constitucionalidad era determinar si el Acuerdo 145 era compatible con la Constitución y, en particular, si el Presidente tenía la competencia y facultad de emitir un Acuerdo Gubernativo con carácter de “*urgencia nacional*”. Para tal discusión, como viene de mencionarse, resultaban irrelevantes las consideraciones fácticas y circunstanciales que TRECSA pudiera aportar al proceso. Sobre la base de las facultades que le reconoce la ley en la materia¹⁵¹, la Corte de Constitucionalidad no tenía obligación alguna de admitir la intervención de TRECSA.
115. En virtud de lo anterior, tampoco puedo coincidir con que exista alguna arbitrariedad al negar a TRECSA copias certificadas del expediente. Al no ser una parte procesal legitimada conforme al artículo 139 de la Ley de Amparo, los propios precedentes de

¹⁴⁷ Sobre ello, ver el contexto que brinda el Corte de Constitucionalidad, Acuerdo No. 1-2013 del 1 de febrero de 2013, **MP-37**, sobre todo en sus artículos 35 y 39, en los que se regulan las “formalidades” de las sentencias de amparo y de inconstitucionalidad, respectivamente. En estos artículos, además, es posible reiterar la diferencia entre el contenido fáctico y el contenido jurídico de ambas garantías constitucionales.

¹⁴⁸ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 250.

¹⁴⁹ Memorial de Demanda, párr. 178.

¹⁵⁰ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, **MP-5**, pág. 4.

¹⁵¹ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 139.

la Corte de Constitucionalidad señalan que no estaba facultada para dirigir peticiones a dicho órgano dentro de este proceso¹⁵².

116. Con base en lo anterior, tampoco puedo coincidir con la apreciación de las Demandantes de que, como consecuencia de las acciones de la Corte de Constitucionalidad dentro del proceso de inconstitucionalidad referido, Guatemala haya violado un derecho de acceso a la justicia de las Demandantes. Según se desprende de la documentación compartida, las Demandantes fijan este estándar en una negación del “*derecho a la justicia*”, “*el derecho a ser oído y presentar el caso propio*”, “*el derecho de obtener una decisión sin dilaciones indebidas*” o cuando exista “*administración de justicia en una manera seriamente inadecuada*” o incumplimientos al debido proceso, entre otras¹⁵³.
117. Como he señalado anteriormente, los procesos de inconstitucionalidad general tienen una naturaleza muy particular. Su objetivo es contrastar, en un ejercicio netamente jurídico y abstracto, desprovisto de cuestiones fácticas o circunstanciales, el texto de la norma impugnada con el texto y principios plasmados en la Constitución.
118. En el presente caso, las Demandantes parecen justificar su derecho a ser oídas y presentar el caso propio en el interés que tenía en el Proyecto PET. No obstante, no se permite identificar de manera concreta de qué forma este interés, netamente fáctico y circunstancial, tendría algún impacto sobre el análisis jurídico del Acuerdo Gubernativo impugnado de inconstitucionalidad. Al ser el Proyecto PET un proyecto de interés nacional, cualquier ciudadano podría haber alegado que tiene un interés en el proceso de constitucionalidad. Esto no quiere decir que la Corte de Constitucionalidad tuviera la obligación de otorgar a cualquier ciudadano la posibilidad de participar en el mismo.
119. Por estas razones, la Corte de Constitucionalidad, al ejercer la potestad que le reconocen la Constitución y el artículo 139 de la Ley de Amparo, no actuó en forma arbitraria, no violó el debido proceso, ni negó justicia a las Demandantes. Por el contrario, procedió a dar audiencia a aquellos sujetos quienes consideró, desde su posición de protectora de la supremacía constitucional, podían proporcionar el mejor contexto jurídico para el examen de constitucionalidad de la norma impugnada. Ello no puede constituir una denegación de justicia, ni afectar ningún derecho procesal de las Demandantes, cuyo interés fáctico no le garantiza una legitimación procesal en la garantía constitucional de inconstitucionalidad, bajo la legislación guatemalteca.

¹⁵² *Supra*, párr. 111.

¹⁵³ Memorial de Demanda, párr. 470.

5.2. DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO GUBERNATIVO NO. 145-2013

120. Según se mencionó en el apartado precedente, al ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte de Constitucionalidad puede expulsar del ordenamiento jurídico aquellas normas que no se ajusten a la Constitución. De conformidad con el artículo 133 de la Ley de Amparo, los vicios sobre los que se basa la declaratoria de inconstitucionalidad pueden ser parciales o totales. En caso fuere un vicio total, el artículo 140 de esta misma ley indica que la disposición impugnada quedará sin vigencia, mientras que, si la inconstitucionalidad es parcial, queda sin vigencia solo la parte declarada inconstitucional. En ambos casos desde la publicación del fallo en el diario oficial¹⁵⁴.
121. En el presente caso, la Corte de Constitucionalidad realizó un examen sobre la constitucionalidad del Acuerdo 145, emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. En síntesis, entre otros argumentos, los solicitantes consideraron que la norma impugnada transgredía los principios de legalidad y división de poderes y sus vicios eran totales. Ello, porque, al declarar de “*urgencia nacional*” la construcción de las obras del PET, el Presidente de la República se arrogó funciones que le corresponden exclusivamente al Congreso y no le son reconocidas¹⁵⁵.
122. Sobre ello, vale la pena precisar el alcance del reclamo constitucional de los solicitantes. La acusación de inconstitucionalidad de la norma impugnada no se limita a que esta mencione la frase “*de urgencia nacional*” en su primer artículo. Por el contrario, los solicitantes alegaron que, al ser emitida la norma por el Presidente en vulneración de las competencias normativas que le corresponden, existieron vicios en su formación¹⁵⁶. Por tal motivo la solicitud es una de inconstitucionalidad total de la norma y no parcial (respecto únicamente de la frase “*urgencia nacional*”).
123. Para pronunciarme respecto a mi apreciación jurídica del razonamiento de la Corte, me valdré de los puntos expuestos sobre este fallo por el Informe Legal del Experto Rodolfo Alegría Toruño, reflejados en las llamadas “*falencias sustantivas graves*” que señalan las Demandantes¹⁵⁷.
124. En un primer punto, las Demandantes sostienen que el fallo presenta una evidente “*incongruencia interna*”¹⁵⁸, al reconocer, por un lado, que el artículo 129 constitucional declara de “*urgencia nacional*” la electrificación del país y, por el otro, determinar que no existe una disposición de carácter constitucional que faculte al

¹⁵⁴ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, C-0559, art. 140.

¹⁵⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, MP-5 págs. 4 y 5.

¹⁵⁶ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, MP-5 págs. 4 y 5.

¹⁵⁷ Memorial de Demanda párr. 183.

¹⁵⁸ Memorial de Demanda, párr. 183.

Presidente de la República para dictar acuerdos gubernativos de urgencia nacional relacionados con la electrificación del país¹⁵⁹. Para ello, se valen de su informe legal según el cual “*la declaratoria de urgencia nacional de la electrificación (...) ya está prevista en el artículo 129 de la Constitución, por lo que cualquier declaratoria que el Presidente pudiera hacer al respecto, no es sino confirmar el carácter de urgencia nacional...*”¹⁶⁰.

125. Luego de analizar detenidamente el fallo de la Corte de Constitucionalidad dentro del expediente No. 4197-2017, no puedo coincidir con esta apreciación de las Demandantes y su Experto. El hecho que el artículo 129 de la Constitución declare de “*urgencia nacional*” la electrificación del país no implica automáticamente que el Presidente de la República pueda dictar acuerdos gubernativos sobre esta materia calificados de urgencia nacional.

El hecho de que no exista ninguna norma que le faculte para hacerlo, ni constitucional, ni en la Ley del Organismo Ejecutivo, ni en ninguna otra ley ordinaria, es suficiente para determinar la violación al principio de legalidad y, por tanto, la inconstitucionalidad de la norma por haberse excedido el Presidente de su ámbito competencial. Pero además, lo que dicha violación al principio de legalidad necesariamente implicaría es una total falta de certeza jurídica. No existe ninguna norma que dé contexto sobre los efectos o alcance que tendría la declaratoria de un acuerdo gubernativo bajo el calificativo de “*urgencia nacional*”. Dicho de otra forma, no existe ninguna fuente jurídica que permita distinguir la naturaleza de un acuerdo gubernativo emitido “en condiciones normales” y uno de “urgencia nacional”.

126. Al analizar la cuestión, la Corte de Constitucionalidad hace en su sentencia otra importante precisión. En concreto, la Corte aclara que cuando la Constitución se refiere a la frase “*urgencia nacional*” lo hace en dos sentidos. En un primer sentido, como mandatos de optimización para la elaboración de políticas públicas (alfabetización – Art. 75; reforestación – Art. 126; electrificación – Art. 129; y fomento y desarrollo económico del Departamento de Petén – Art. 15 Disposiciones Transitorias y Finales). En un segundo sentido, como facultad propia del Congreso de la República para dispensar del trámite ordinario en la aprobación de una ley (Art. 186)¹⁶¹.

127. La Corte realiza esta importante aclaración pues no parece coincidir, plenamente, con el argumento de los solicitantes relativo a que el Presidente se arrogó facultades exclusivas del Congreso de la República. No obstante, la Corte coincide en que “*no existe ninguna disposición de carácter constitucional que faculte al Presidente de la*

¹⁵⁹ Memorial de Demanda, párr. 183.

¹⁶⁰ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 237.

¹⁶¹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, **MP-5**, págs. 24 y 25.

República para que pueda dictar, bajo esa calificación [urgencia nacional], un asunto relacionado con la electrificación del país¹⁶². Si bien el constituyente dejó plasmada la importancia de la electrificación del país, no le dejó delegada al Presidente de la República la facultad de emitir acuerdos bajo esa naturaleza¹⁶³.

128. Respecto a las facultades del Presidente, el artículo 183 e) de la Constitución es clara al establecer “*Son funciones del Presidente de la República: (...) k) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu...*”. No obstante, para la Corte, “*el Presidente de la República no tiene competencia para tomar ese tipo de declaraciones [i.e. de urgencia nacional] respecto a la electrificación del país*”.
129. En ese sentido, el artículo 154 de la Constitución establece que “[*l]os funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella*”. Este principio de legalidad, en materia administrativa, implica que los funcionarios, a diferencia del ciudadano, solo pueden hacer aquello que la ley les faculta. Por este motivo, la Corte de Constitucionalidad decidió que el Acuerdo 145 “*no puede coexistir en el ámbito jurídico nacional*” y decidió expulsarlo del ordenamiento jurídico¹⁶⁴.
130. Adicionalmente, el alcance de la frase “*urgencia nacional*” contenido, entre otros, en el artículo 129 constitucional, plasmado por el constituyente, ya ha sido delimitado por la propia Corte de Constitucionalidad¹⁶⁵, máximo intérprete de la Constitución. Es por tal motivo que la existencia del referido artículo 129 no faculta automáticamente al Presidente de la República para emitir Acuerdos como el 145. De lo anterior se desprende que no existe ninguna contradicción interna en el fallo.
131. En un segundo punto, las Demandantes reclaman, respaldadas por su Informe Legal¹⁶⁶, que la sentencia de inconstitucionalidad no “*contiene un examen de proporcionalidad de los derechos aducidos por los peticionantes y los fines de beneficio común del Sistema de Expansión del Sistema de Transporte*”¹⁶⁷. Por lo anterior, consideran que el fallo de la Corte es “*evidentemente contrario e incongruente con la política energética...*”¹⁶⁸.

¹⁶² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, **MP-5**, pág. 25.

¹⁶³ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, **MP-5**, pág. 25.

¹⁶⁴ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, **MP-5**, págs. 23 a 26.

¹⁶⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, **MP-5**, págs. 24 y 25.

¹⁶⁶ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegria Toruño, párr. 237.

¹⁶⁷ Memorial de Demanda, párr. 183

¹⁶⁸ Memorial de Demanda, párr. 183.

132. Sobre ello, me parece importante referirme al alcance del examen de inconstitucionalidad descrito en el apartado anterior. Como expliqué, el artículo 143 de la Ley de Amparo establece que “[l]a inconstitucionalidad en cualquier caso, será resuelta como punto de derecho”. La Corte ha considerado que esto es así “porque de lo que se trata es de un enjuiciamiento de la normativa impugnada con el objeto de determinar su conformidad con la normativa suprema”¹⁶⁹. Por ese motivo, “el planteamiento de inconstitucionalidad abstracta no debe realizarse con sustento en apreciaciones subjetivas del promoviente sobre hechos futuros o circunstancias fácticas acaecidas en el momento de instarse el planteamiento”¹⁷⁰.
133. A diferencia de un expediente de amparo, en el expediente de inconstitucionalidad No. 4197-2017, el análisis no versaba sobre los derechos ni circunstancias fácticas específicas de ciertos particulares. El objeto del expediente era determinar si el Acuerdo 145 era compatible con la Constitución. Sobre todo, considerando si el Presidente tenía la competencia y facultad de emitir un Acuerdo Gubernativo con carácter de “urgencia nacional”.
134. Como se explicó, es precisamente la abstracción de los hechos lo que posibilita que el examen constitucional se haga en un rigor plenamente jurídico. Si el Acuerdo 145 era o no inconstitucional, era un asunto jurídico independiente de los potenciales derechos contractuales de TRECSA. Por lo tanto, la Corte no podía (ni debía) tomar en cuenta esta supuesta proporcionalidad de derechos adquiridos, o el supuesto beneficio común de la Expansión del Sistema de Transporte.
135. En un tercer punto, las Demandantes alegan que la sentencia dictada dentro del expediente No. 4197-2017 es “abiertamente contradictoria con el precedente establecido en la sentencia emitida en el expediente No. 5294-2013”¹⁷¹. En ambos expedientes se discutió la constitucionalidad del Acuerdo 145. El informe de su perito legal señala que “[e]se cambio de criterio sin justificación evidente de parte de la Corte de Constitucionalidad puede entonces calificarse de arbitrario, por contradecir la jurisprudencia existente...”¹⁷².
136. Sin embargo, en el expediente No. 5294-2013, la Corte de Constitucionalidad se limitó a declarar “sin lugar” la acción de inconstitucionalidad por motivos de improcedencia. En concreto, la Corte consideró que, en dicha ocasión, “los interesados omitieron un requisito inexcusable, es decir proveer a este Tribunal, de una tesis jurídica en cuanto a las disposiciones puntualmente cuestionadas, que lo coloque en condiciones de ponderar los argumentos esgrimidos para determinar lo

¹⁶⁹ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 1202-2006, 1288-2006 y 1451-2007. Sentencia del 8 de enero del 2008, **MP-34**, pág. 13.

¹⁷⁰ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 1202-2006, 1288-2006 y 1451-2007. Sentencia del 8 de enero del 2008, **MP-34**, pág. 13.

¹⁷¹ Memorial de Demanda, párr. 183

¹⁷² Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 259.

*alegado...*¹⁷³. La Corte no hizo ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, como sí lo hizo en el expediente No. 4197-2017.

137. No he tenido a la vista el memorial de interposición de la acción de inconstitucionalidad dentro del expediente No. 5294-2013, por lo que no puedo emitir pronunciamiento sobre la forma en que fue planteado. No obstante, lo relevante es que, en dicha ocasión, la Corte consideró que la acción no cumplía con los requisitos técnicos para poder ser admitida.
138. Por lo tanto, el criterio esgrimido en el expediente No. 4197-2017 no es abiertamente contradictorio. En un primer lugar, porque, dentro del expediente No. 5294-2013, la Corte no emitió ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, limitándose a requisitos de procedibilidad. En segundo lugar, porque, en todo caso, ninguna autoridad de cosa juzgada tendría la sentencia dictada en el expediente No. 5294-2013. En los casos en los que no hay un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, las cosas se mantienen como estaban antes de la presentación de la demanda.
139. Por lo tanto, al no haber proferido la Corte de Constitucionalidad una decisión de fondo en el marco del expediente No. 5249-2013, dicha decisión “*no tiene carácter de cosa juzgada sobre la validez del acto*” (i.e., el Acuerdo 145)¹⁷⁴. De modo que no puedo coincidir en que los expedientes son contradictorios entre sí.
140. En última instancia, las Demandantes reclaman que la sentencia de la Corte de Constitucionalidad “*carece de fundamentación y motivación absoluta*”, pues declaró la inconstitucionalidad de la totalidad del Acuerdo 145, pero solo analizando su primer artículo. Dicha afirmación tergiversa el alcance de la solicitud de inconstitucionalidad planteada.
141. Como mencioné anteriormente, en este caso, la solicitud de inconstitucionalidad era total pues la acusación no se limita a que la norma impugnada mencione la frase “*de urgencia nacional*” en su primer artículo, como las Demandantes equivocadamente considera. Por el contrario, el reclamo de los solicitantes se refiere a vicios en la formación de la norma, al ser emitida por el Presidente en vulneración de las competencias normativas que le corresponden.
142. Tal y como transcribe la propia Corte de Constitucionalidad al citar la norma impugnada, esta inicia así: “*El Presidente de la República (...) EN CONSEJO DE MINISTROS ACUERDA Declarar de Urgencia Nacional y Necesidad Pública la Construcción de las Obras contenidas en el Plan de Expansión del Sistema de*

¹⁷³ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5294-2013. Sentencia de 3 de diciembre de 2015, **MP-38**, pág. 14.

¹⁷⁴ Eduardo Ferrer MacGregor y Rubén Sanchez Gil, “Cosa juzgada y precedente de la acción de inconstitucionalidad mexicana” en *Instituto de Investigaciones Jurídicas. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2009), **MP-39**, pág. 247.

Transporte de Energía Eléctrica y las Obras del Plan de Electrificación Rural”.¹⁷⁵ Toda la inconstitucionalidad versa, precisamente, en si el Presidente estaba facultado, según su competencia normativa, para emitir un Acuerdo Gubernativo declarando “*de Urgencia Nacional y Necesidad Pública la Construcción de las Obras*”. Tal cuestionamiento permea el contenido de todo el Acuerdo 145 y no solo su primer artículo.

143. Este proceso de inconstitucionalidad versa sobre vicios *interna corporis*. Dicho de otra forma, más que denunciar la norma solo “materialmente”, se denuncia la forma en que esta fue creada. Sobre ello, la Corte de Constitucionalidad ha sostenido que “*no quedan sometidos al control de constitucionalidad solamente las normas de rango legal objetadas materialmente, sino también los procedimientos legislativos (interna corporis) que deban ajustarse a la forma que la Constitución determina*”¹⁷⁶. Adicionalmente, la Corte ha sido clara en que dicho tipo de inconstitucionalidades no se limita al proceso de formación de la ley en sentido formal. En su propia jurisprudencia ha señalado que “*ha estado claro que también se sujetan las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general al control formal de constitucionalidad*”¹⁷⁷.
144. Al desarrollar jurisprudencialmente este tipo de inconstitucionalidades, la Corte ha distinguido diversos tipos de inconstitucionalidad por motivo formal: “*la inconstitucionalidad formal por vulneración de las normas de producción jurídica que otorgan competencias normativas, las que establecen los procedimientos legislativos y las relativas a la materia objeto de regulación*”¹⁷⁸. Precisamente, en el presente caso, la Corte de Constitucionalidad consideró que, al emitir la norma impugnada, el Presidente actuó por fuera de las competencias que le reconoce el texto constitucional, violando así también el principio de legalidad.
145. Es por tal motivo que la Corte expulsó la totalidad del Acuerdo 145 del ordenamiento jurídico. No porque solo analizara el artículo primero y extendiera su razonamiento a los demás, sino porque el razonamiento de la Corte se extiende a la formación, creación y competencias normativas para la emisión del Acuerdo 145. Al encontrar que dichas cuestiones no se encontraban ajustadas a la Constitución, la consecuencia, como en las acciones por vicios *interna corporis*, debía ser la expulsión del Acuerdo Gubernativo del ordenamiento jurídico.
146. Es por los motivos anteriores que no puedo coincidir con las Demandantes, ni con el Informe Legal del Experto Rodolfo Alegría Toruño, cuando estos afirman que la sentencia emitida en el expediente No. 4197-2017 “*adolece de falencias sustantivas*

¹⁷⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018, **MP-5**, págs. 19 y 20.

¹⁷⁶ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3338-2023. Sentencia del 16 de noviembre del 2023, **MP-40**, pág. 14.

¹⁷⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3338-2023. Sentencia del 16 de noviembre del 2023, **MP-40**, pág. 14.

¹⁷⁸ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3338-2023. Sentencia del 16 de noviembre del 2023, **MP-40**, pág. 13.

*graves*¹⁷⁹. Tampoco puedo coincidir en que la emisión de esta sentencia implica una “*denegación de justicia*” o actuación arbitraria por parte de la Corte de Constitucionalidad¹⁸⁰.

147. Al contrario, considero que, en el expediente en cuestión, la Corte de Constitucionalidad actuó dentro de sus facultades legales y, bajo su criterio, en empleo de su propia doctrina legal y precedentes. Todo ello, en el contexto jurídico de la garantía constitucional de inconstitucionalidad. La Corte basó su decisión en que no existe ninguna norma constitucional que faculte al Presidente para emitir Acuerdos Gubernativos en concepto de “*urgencia nacional*”.

148. Por lo anterior, la Corte de Constitucionalidad, en el contexto descrito en los párrafos anteriores, actuó conforme a derecho.

6. FUNCIONES DEL MEM Y LA CNEE

6.1. SOBRE EL MEM

149. La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que, “*para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca con las atribuciones y la competencia que la misma señale*”.¹⁸¹ Uno de estos ministerios es el MEM¹⁸².

150. En consideración de lo anterior, el artículo 34 de la Ley del Organismo Ejecutivo, señala que le corresponde al MEM “*atender lo relativo al régimen jurídico aplicable a la producción, distribución y comercialización de la energía y de los hidrocarburos, y a la explotación de los recursos mineros*”¹⁸³. Asimismo, este extracto normativo detalla las funciones específicas que debe realizar este órgano de la administración pública.

151. Los Ministerios de Estado, tal es el caso del MEM, “*son órganos ejecutivos porque ejercen competencia, es decir, que deciden y ejecutan*”¹⁸⁴, no obstante, deben hacerlo dentro del ámbito de sus funciones legales específicas. Dichas funciones, como explica la doctrina, se dividen en dos: “*cuando el Estado actúa bajo el poder del imperio y cuando no lo hace. Cuando utiliza su poder soberano se dice que realiza acto jure imperio, cuando no utiliza su poder estatal se dice que realiza acto jure gestionis*”¹⁸⁵. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte de

¹⁷⁹ Memorial de Demanda, párr. 183.

¹⁸⁰ Memorial de Demanda, párr. 472.

¹⁸¹ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 93.

¹⁸² Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del 12 de diciembre de 1997, **MP-7**, art. 19.

¹⁸³ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del 12 de diciembre de 1997, **MP-7**, art. 24.

¹⁸⁴ H. Calderón, “Ministerios del Estados” en *Derecho Administrativo Guatemalteco, Editorial Purrúa, (2004)*, **MP-41**, pág. 298.

¹⁸⁵ García Castillo, Tonatiuh, “Capítulo Tercero: Figuras legales alrededor del contrato de Estado Internacional” en *El Contrato Internacional (2008)*, **MP-42**, pág. 190.

Constitucionalidad, la cual distingue entre actuar como "gestor del interés de éste (actos jure gestionis)"¹⁸⁶ o en "cumplimiento o ejercicio de funciones inherentes según su naturaleza (actos jure imperii)"¹⁸⁷. Esta clasificación puede ser discernida mediante el análisis de casos concretos que pueden visualizarse dentro de la jurisprudencia de este tribunal constitucional.

152. La expresión "gestor del interés de éste" alude al Estado cuando administra o gestiona asuntos de su propio interés, actuando de manera análoga a una entidad privada. En este contexto, "gestor" denota la función de administración o gestión, mientras que "de éste" se refiere al propio Estado. Así, cuando la Corte de Constitucionalidad emplea esta expresión, señala que el Estado está involucrado en actividades que promueven sus intereses económicos o administrativos, sin ejercer su autoridad soberana. Este tipo de actuaciones, conocidas como actos jure gestionis, se diferencian de los actos jure imperii, en los que el Estado actúa en el ejercicio de su poder soberano y funciones inherentes a su naturaleza pública.
153. En relación con este tema, el Tribunal Constitucional Guatemalteco ha detallado en numerosas resoluciones, cómo los actos del Estado, llevados a cabo por sus órganos, se desarrollan en el ejercicio de sus **facultades soberanas**. Por ejemplo, en los expedientes acumulados "1497-2013"¹⁸⁸, "464-2013"¹⁸⁹, "427-2019"¹⁹⁰, la Corte de Constitucionalidad ha destacado que los diversos actos realizados por los diferentes poderes estatales son denominados así, cuando se ejecutan exclusivamente dentro sus respectivas esferas de competencia, de conformidad con lo establecido en la Ley.
154. Por otra parte, la Corte también se ha pronunciado en varios casos (por ejemplo, en los expedientes "2051-2017"¹⁹¹ y "962-2013"¹⁹²) cuándo se entiende que la administración ejerce **funciones contractuales**. En tales casos, los actos no se ejecutan en virtud de la autoridad soberana del Estado, sino que se sitúan en el ámbito de relaciones jurídicas contractuales, donde la administración participa en

¹⁸⁶ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 964-2013. Sentencia de 24 de marzo del 2015, **MP-43**, pág. 24.

¹⁸⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 964-2013. Sentencia de 24 de marzo del 2015, **MP-43**, pág. 24.

¹⁸⁸ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1497-2013. Sentencia del 6 de agosto del 2013, **MP-44**, pág. 11: ("alterar el orden de la agenda legislativa es una decisión [soberana] que corresponde al Congreso de la República en ejercicio de sus atribuciones políticas que le han sido otorgadas. Es a sus propios integrantes a quienes corresponde la atribución y obligación de plantear el conflicto a través de los mecanismos previstos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, para que sea conocido, discutido y resuelto en ese seno").

¹⁸⁹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 464-2013. Sentencia del 7 de Mayo del 2013, **MP-45**, pág. 14: ("El Pleno del Congreso de la República, en una decisión soberana asumida por la mayoría de quienes integran ese órgano supremo, decidió que el procedimiento de interpelación del Ministro de Cultura y Deportes"... "según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo").

¹⁹⁰ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 427-2019. Sentencia del 16 de julio del 2019, **MP-46**, pág. 10: ("El Presupuesto del Estado es un acto de autoridad soberana establecido en una ley con vigencia anual, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos").

¹⁹¹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2051-2017. Sentencia del 11 de diciembre del 2018, **MP-47**, pág. 22: ("Las partes acordaron un plazo de ocho años y estipularon, como causales de finalización, el vencimiento del plazo contractual, la rescisión de mutuo acuerdo, el incumplimiento del contratista en las obligaciones derivadas del contrato y caso fortuito o de fuerza mayor debidamente comprobados, que imposibiliten a una o ambas partes a cumplir con sus obligaciones.").

¹⁹² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 962-2013. Sentencia del 29 de enero del 2014, **MP-48**, pág. 7: ("en base a la cláusula decima quinta del contrato administrativo que ligaba a las partes, debió buscar una conciliación entre ellas y, de no ser posible ello, acudir a un contradictorio en el fuero de la jurisdicción ordinaria").

actividades de gestión que implican coordinación con particulares. En ambos precedentes, puede visualizarse que el Estado, como gestor de sus negocios, actúa de conformidad con las prerrogativas contractuales a las cuales se ha sometido.

6.1.1. Funciones soberanas del MEM

155. Los Ministerios del Estado, tal y como es el caso del **MEM**, son estructuras adscritas al Organismo Ejecutivo, que por mandato legal poseen funciones específicas. Estas atribuciones son otorgadas por “[e]l Congreso de la República, que es uno de los organismos del Estado encargados del ejercicio de la soberanía del pueblo en el que está radicada la potestad legislativa y otras funciones”.¹⁹³
156. De acuerdo con lo mencionado anteriormente, se puede afirmar que las "funciones soberanas" del MEM abarcan las atribuciones legales conferidas por la autoridad competente, en consonancia con el ordenamiento jurídico, para ejercer dentro de su esfera de competencia, específicamente en los sectores de energía y minas.
157. Las funciones soberanas, del MEM, de conformidad con la ley, son las siguientes:¹⁹⁴
- a) Estudiar y fomentar el uso de fuentes nuevas y renovables de energía; promover su aprovechamiento racional y estimular el desarrollo y aprovechamiento racional de energía en sus diferentes formas y tipos, procurando una política nacional que tienda a lograr la autosuficiencia energética del país.
 - b) Coordinar las acciones necesarias para mantener un adecuado y eficiente suministro de petróleo, productos petroleros y gas natural de acuerdo a la demanda del país, y conforme a la ley de la materia.
 - c) Cumplir y hacer cumplir la legislación relacionada con el reconocimiento superficial, exploración, explotación, transporte y transformación de hidrocarburos; la compraventa o cualquier tipo de comercialización de petróleo crudo o reconstituido, gas natural y otros derivados, así como los derivados de los mismos.
 - d) Formular la política, proponer la regulación respectiva y supervisar el sistema de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos y minerales.
 - e) Cumplir las normas y especificaciones ambientales que en materia de recursos no renovables establezca el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
 - f) Emitir opinión en el ámbito de su competencia sobre políticas o proyectos de otras instituciones públicas que incidan en el desarrollo energético del país.
 - g) Ejercer las funciones normativas y de control y supervisión en materia de energía eléctrica que le asignen las leyes.

¹⁹³ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3016-2013. Sentencia del 14 de julio del 2015, **MP-49**, pág. 14.

¹⁹⁴ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del 12 de diciembre de 1997, **MP-7**, art. 34.

158. Estas normativas que rigen las atribuciones de los ministerios no constituyen un mandato aislado, sino que deben ser interpretadas de manera conjunta con el artículo 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Esta disposición constitucional establece que cada ministerio estará encabezado por un "ministro" de Estado, a quien se le asignarán funciones específicas.
159. A este respecto, el artículo 4 del "Reglamento Interno del Ministerio de Energía y Minas"¹⁹⁵ (MEM) dispone que este Ministerio actuará con el propósito de cumplir dichas funciones y atribuciones, algunas de éstas son:
- a) Ejercer jurisdicción en todo el territorio nacional en los ámbitos que por ley son de su competencia.
 - d) Orientar, coordinar, promover y vigilar la ejecución de las políticas del Estado en los asuntos de su jurisdicción y competencia.
 - g) Nombrar delegados o comisiones de carácter técnico o de otra naturaleza, para que representen al Ministerio en eventos nacionales o internacionales relacionados con aspectos de su competencia, o bien, para que cumplan con las actividades específicas que se le asigne.
 - j) Celebrar y suscribir en nombre del Estado, los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionen con su ramo.
160. Por lo anterior, se puede establecer que, las funciones soberanas de entidades estatales como el MEM están orientadas hacia el cumplimiento de las disposiciones legales que les otorga la norma que los crea, así como la gestión de los negocios que le son encomendados. Entre estas responsabilidades se encuentra la formulación de políticas sectoriales coherentes con el marco jurídico vigente, la vigilancia continua de las operaciones mineras y energéticas para detectar y corregir cualquier irregularidad, y la promoción de un entorno propicio para la inversión y el desarrollo sostenible en estas áreas estratégicas para el país.

6.1.2. Funciones de naturaleza contractual

161. En Guatemala, la definición clásica de contrato se encuentra en el Código Civil, el cual establece que "*hay contrato cuando dos o más personas convienen en crear, modificar o extinguir una obligación*".¹⁹⁶ Sin embargo, dentro de esta definición, existen diversos tipos de negocios jurídicos contractuales, entre los cuales se encuentran los contratos administrativos. Estos poseen características particulares, ya que, para su validez, se "*exige ineludiblemente que una de las partes contratantes*

¹⁹⁵ Acuerdo Gubernativo No. 382-2006 del 28 de junio de 2006, **MP-50**, art. 4.

¹⁹⁶ Código Civil, Decreto Ley 106 del Organismo Ejecutivo, **C-0549**, art. 1517.

*deba ser, en todos los casos, la administración pública, o sea, uno cualquiera de sus órganos, con capacidad suficiente para ello*¹⁹⁷.

162. No obstante, lo anterior “*lo que concurre a perfilar el contrato administrativo, a darle específica caracterización, es la finalidad que con su concreción persigue la administración pública, el objeto del contrato, que no es otro que la satisfacción del interés público*”¹⁹⁸.
163. La facultad de los Ministerios de Estado de Guatemala para celebrar negocios jurídicos contractuales encuentra su fundamento en el artículo 27 de la Ley del Organismo Ejecutivo, el cual dispone que los ministerios están autorizados a “*Celebrar y suscribir en nombre del Estado los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionan con su ramo*”¹⁹⁹.
164. Es de suma trascendencia discernir que, si bien, la facultad de un ministro para celebrar contratos en representación del Estado se origina de una facultad legal, del negocio jurídico contractual que lleguen a celebrar, emergen nuevas y distintas funciones derivadas del contrato, mismas que los Ministerios asumen con los administrados. Dichas funciones encuentran su fundamento en el “*iure gestionis*”.
165. En este contexto, los actos *iure gestionis*, son aquellas acciones llevadas a cabo por un Estado a través de sus órganos (en este caso el MEM) de manera análoga a la de un individuo privado. En este contexto, el Estado se equipara a una entidad privada, estableciendo una relación contractual donde ambas partes están sujetas a concesiones recíprocas por medio del contrato.
166. Ahora bien, no obstante, de la facultad del MEM para ejercer su autonomía contractual, ésta no deja de estar sujeta al “*principio de legalidad*”²⁰⁰ inherente a su condición de órgano de la administración pública. Es decir, aunque el MEM tiene la facultad de “*celebrar contratos con particulares*” y garantizar su cumplimiento, está obligado a hacerlo dentro del marco normativo que regula sus competencias y funciones como entidad estatal. Por lo tanto, aunque pueda ejercer su libertad de contratación, no puede en ejercicio de ésta, vulnerar las disposiciones legales y reglamentarias que rigen su actuación institucional. En efecto, es imperativo tener en cuenta que, de conformidad con el principio de legalidad, “*mientras los ciudadanos deben ser libres para hacer todo lo que no esté explícitamente prohibido por la norma, los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley*”²⁰¹.

¹⁹⁷ H. Escola, “Del Contrato Administrativo” en *Compendio de Derecho Administrativo*. Ediciones de Palma, (1990), **MP-51**, pág. 615.

¹⁹⁸ H. Escola, “Del Contrato Administrativo” en *Compendio de Derecho Administrativo*. Ediciones de Palma, (1990), **MP-51**, pág. 615.

¹⁹⁹ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del 12 de diciembre de 1997, **MP-7**, art. 27.

²⁰⁰ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 154.

²⁰¹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2579-2009. Sentencia del 7 de enero del 2010, **MP-52**, pág. 9.

167. El referido principio, está consagrado en el Artículo 154 del texto constitucional y establece que “[l]os funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”²⁰².
168. Bajo esta perspectiva, aunque el MEM pueda, en ciertos contextos, operar en un ámbito similar al de un actor privado al establecer contratos con particulares, es crucial recordar que su capacidad de contratación está inexorablemente atada a las funciones y atribuciones que la ley le otorga como entidad estatal. En consecuencia, si bien el MEM puede ejercer acciones permitidas por la normativa vigente, dichas acciones deben realizarse dentro del estricto marco de sus competencias establecidas legalmente, sin desviarse de las mismas. En ningún caso el MEM puede llevar a cabo actividades que contravengan o excedan los límites impuestos por su marco normativo y legal, ya que cualquier actuación en ese sentido sería contraria al principio de legalidad y podría acarrear la invalidez de los actos realizados en violación de dichos límites.
169. En este contexto, es frecuente que, en la ejecución de contratos, las entidades del Estado, como el MEM, citen normas legales generales como sustento de su actuación. Esto se debe a que dicha legislación o normativa establece las bases sobre las cuales el MEM puede actuar en el ámbito contractual, garantizando así la legalidad y transparencia en sus actividades.
170. Por ejemplo, el MEM puede citar el artículo 27, literal r), de la Ley del Organismo Ejecutivo, con el fin de acreditar su sujeción a la ley dentro de un marco contractual. Esta cita sirve para demostrar que, como entidad estatal, está facultado para suscribir contratos administrativos en representación del Estado, siempre que estos se refieran a su ámbito de competencia. Cabe destacar que esta referencia normativa no implica el ejercicio de sus facultades soberanas en la ejecución del contrato, sino que simplemente reafirma la prerrogativa que le otorga la ley para actuar en una relación contractual en calidad de sujeto de derecho, en igualdad de condiciones con los particulares.
171. Ahora bien, de conformidad con el principio de legalidad, bajo el derecho guatemalteco, la única forma de manifestación oficial de la administración pública es a través de resoluciones administrativas. Por consiguiente, resulta fundamental que, aun en el ámbito contractual, las entidades estatales utilicen vehículos de decisión reconocidos en la ley. Esto garantiza que todas sus intercambios y respuestas estén dotados de la legalidad requerida.

²⁰² Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, MP-2, art. 154.

172. Es esencial destacar que la administración, tiene el deber resolver cualquier requerimiento, en consonancia con el artículo 28 de la Constitución Política que consagra el Derecho de Petición, *“cuyo goce o ejercicio conlleva la potestad de las personas de dirigir o formular requerimientos a los poderes públicos y los distintos órganos de naturaleza pública que configuran el concepto de Estado”*²⁰³.
173. Al respecto, la Corte de Constitucionalidad ha reconocido que este derecho de petición también es aplicable a exigencias suscitadas en el contexto contractual, siempre y cuando la solicitud en cuestión se realice con la intención de obtener información o la resolución de un planteamiento formulado. En este contexto, incluso el amparo resultaría procedente para poner fin al silencio administrativo en el marco de un procedimiento contractual, siempre y cuando la solicitud en cuestión reúna las características mencionadas²⁰⁴.
174. Ahora bien, la respuesta a tales requerimientos está sujeta a formalidades específicas en cuanto a su contenido, las cuales se concretan a través de una resolución administrativa. Estas disposiciones legales están claramente delineadas en el Artículo 3 de la LCA, el cual estipula que *“Las resoluciones administrativas serán emitidas por autoridad competente, con la cita de las normas legales o reglamentarias en las que se fundamentan”*.²⁰⁵ No pudiendo pronunciarse la administración pública, en cuanto a su forma, de otra manera.
175. Así lo confirmó la Corte de Constitucionalidad, al confirmar que, aún las peticiones de carácter contractual, *“imponen la obligación positiva al órgano administrativo ante el cual se formula la solicitud que le dé el trámite correspondiente, la resuelva -acogiéndola o denegándola- **y que notifique la resolución resultante**, dentro de un plazo no mayor de treinta días”*.²⁰⁶ De lo contrario, el órgano administrativo estaría vulnerando los derechos del requirente al resolver en contravención al artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.
176. Adicionalmente, el Máximo Tribunal Constitucional de Guatemala ha precisado que *“aunque se trate de un contrato administrativo celebrado en supuestas condiciones de igualdad entre el Estado y un particular, se asimila la situación de este último a la de un administrado común, debido a que la entidad estatal debe tomar los recaudos suficientes para ofrecerle una respuesta a la petición efectuada, sin generar ningún tipo de incertidumbre en el contratista”*²⁰⁷.

²⁰³ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2128-2019. Sentencia del 15 de julio del 2019, **MP-53**, pág. 9.

²⁰⁴ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2019-2018. Sentencia del 23 de mayo del 2019, **MP-54** pág. 7. Ver también, Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4732-2018, Sentencia del 11 de diciembre del 2018, **MP-55** y Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4299-2015, Sentencia del 19 de noviembre del 2015, **MP-56**.

²⁰⁵ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, **C-0561**, art. 3.

²⁰⁶ Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4349-2009. Sentencia de 10 de febrero del 2010, **MP-57**, pág. 9.

²⁰⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5689-2013. Sentencia del 18 de junio del 2014, **MP-58**, págs. 11 y 12.

177. En dicho caso, y en virtud de lo estipulado en un contrato, un contratista del Estado había solicitado al Ministerio la verificación de las ejecuciones presupuestarias. En respuesta a dicho requerimiento, el Ministerio, omitió pronunciarse a través de una resolución administrativa, en contra de los artículos 1 y 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Como consecuencia de lo anterior, la Corte concluyó que: *“Ninguno de tales actos administrativos puede ser considerado como respuesta válida a la solicitud de la amparista, porque ninguno resulta conteste con los parámetros antes explicados los artículos referidos”*²⁰⁸. Por tanto, con base en los razonamientos de la Corte de Constitucionalidad, se puede establecer que los pronunciamientos ante requerimientos que se le formulen a un órgano administrativo, en virtud de los establecido en un contrato, deben materializarse a través de una resolución administrativa para que revista de validez.
178. Por consiguiente, aún en situaciones donde la solicitud se dirija a una entidad como el MEM en el contexto de una relación contractual, tal como el Contrato de Autorización de Obra, resulta de suma importancia que dicha solicitud sea tratada de la misma manera que la de un administrado común, es decir, mediante la emisión de una resolución administrativa. Esta última, en virtud del principio de legalidad que rige a los funcionarios públicos, constituye el único medio por el cual los entes estatales pueden responder a los requerimientos. El uso de otros medios para responder a requerimientos puntuales como oficios o cartas constituye una violación a la ley.
179. Es primordial destacar que, aunque el Estado emita sus comunicaciones y requerimientos mediante resoluciones administrativas, estas siguen siendo actos de índole contractual. Así lo confirmó la Corte de Constitucionalidad, al pronunciarse sobre un incumplimiento contractual de un ministro de Estado. En dicho caso, el funcionario había rescindido un contrato a través de un acuerdo ministerial. Al respecto, la Corte de Constitucionalidad aclaró que, aunque en sentido meramente formal, los actos (en este caso el acuerdo) parezcan puramente administrativos, son claramente actos contractuales y, en consecuencia, podrían *“suscitar una controversia contractual entre las partes, por lo que no constituye un acto derivado de una relación administración – administrado”*²⁰⁹.
180. En suma, conforme al principio de legalidad, el Estado debe adherirse a las normas vigentes en su actuación. En virtud del artículo 3 de la LCA, se requiere que el Estado se pronuncie a través de resoluciones administrativas. Asimismo, este Tribunal

²⁰⁸ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5689-2013. Sentencia del 18 de junio del 2014, **MP-58**, págs. 11 y 12. Ver también: *Similar criterio en Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5030-2013. Sentencia, MP-59.*

²⁰⁹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 447-2023. Sentencia del 23 de agosto de 2023, **MP-15**, pág. 1: (**Resolución:** “El Acuerdo Ministerial mil novecientos tres - dos mil veintiuno (1903-2021) emitido por la Ministra de Educación el nueve de julio de dos mil veintiuno, por medio del cual rescindió el contrato MINEDUC No. OBRAS-KIW-PROEDUC V - cero uno - dos mil diecinueve (MINEDUC No. OBRAS-KIW-PROEDUC V-01-2019), que suscribió con Compañía Constructora de Obras Civiles, Sociedad Anónima”; **Motivo:** “el contratante puede rescindir el contrato por incumplimiento fundamental, cuando el Contratista suspende los trabajos por 28 días cuando la suspensión no está prevista en el Programa vigente y tampoco ha sido autorizado por el Gerente del Proyecto”. **Sentencia:**, “confirma la sentencia apelada”. Pág. 1.

Constitucional ha indicado en su jurisprudencia que cualquier respuesta que no cumpla con esta norma (incluso en el ámbito contractual) se considera no válida. Por lo tanto, se infiere que los órganos estatales siempre deben pronunciarse mediante resoluciones administrativas, incluso cuando den respuesta a requerimientos en un marco contractual.

6.2. SOBRE LA CNEE

181. Por su lado, respecto a la CNEE, es esencial visualizar la norma jurídica que determina su creación, tal es el caso de la LGE, Decreto 93-96.
182. El artículo 4 de la normativa en cuestión, señala que “Se crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, en adelante la Comisión como un órgano técnico del Ministerio. La Comisión tendrá independencia funcional para el ejercicio de sus atribuciones y de las siguientes funciones:
- a) Cumplir y hacer cumplir la presente ley y sus reglamentos, en materia de su competencia, e imponer las sanciones a los infractores;
 - b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de los adjudicatarios y concesionarios, proteger los derechos de los usuarios y prevenir conductas atentatorias contra la libre competencia, así como prácticas abusivas o discriminatorias;
 - c) Definir las tarifas de transmisión y distribución, sujetas a regulación de acuerdo a la presente ley, así como la metodología para el cálculo de las mismas;
 - d) Dirimir las controversias que surjan entre los agentes del subsector eléctrico, actuando como árbitro entre las partes cuando éstas no hayan llegado a un acuerdo.
 - e) Emitir las normas técnicas relativas al subsector eléctrico y fiscalizar su cumplimiento en congruencia con prácticas internacionales aceptadas;
 - f) Emitir las disposiciones y normativas para garantizar el libre acceso y uso de las líneas de transmisión y redes de distribución, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley y su reglamento”²¹⁰.
183. Asimismo, el Artículo 29 del Reglamento de la LGE, establece que “*La Comisión Nacional de Energía Eléctrica, en adelante la Comisión, será un órgano técnico del Ministerio. La Comisión tendrá independencia funcional, su propio presupuesto y fondos privativos, cuya función será la determinación de los precios y calidad de la prestación de los servicios de transporte y distribución de electricidad sujetos a autorización, controlar y asegurar las condiciones de competencia en el Mercado Mayorista, así como todas las demás responsabilidades que le asigna la Ley y este Reglamento*”²¹¹.
184. Sobre las funciones de la CNEE, la Corte de Constitucionalidad ha señalado que “la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, debe cumplir y hacer cumplir la ley y sus reglamentos sin perjuicio de que, independientemente del reglamento, y a tenor de

²¹⁰ Ley General de Electricidad, Decreto 93-96 del Congreso de la República de Guatemala, C-0565, art.4.

²¹¹ Reglamento de la Ley General de Electricidad, Acuerdo Gubernativo 256-97 reformado por Acuerdos Gubernativos No. 68-2007 y 145-2008, C-0567.

los incisos e) y f) antes mencionados del artículo 4 de la Ley, ésta (la Comisión) puede emitir disposiciones fundadas en la Ley y en el reglamento que desarrollan actividades y decisiones propias de su competencia y que no están contenidas en él, toda vez que el reglamento emite y remite a que la Comisión en disposiciones posteriores pueda tratar tales temas, de manera que, lo que existe es una delegación de la ley para el reglamento sobre el modo de proceder de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica"²¹².

185. En definitiva, la CNEE es un órgano técnico del Ministerio encargado de regular y supervisar el subsector eléctrico en cumplimiento de la LGE. Sus funciones incluyen garantizar el cumplimiento de la ley y sus reglamentos, proteger los derechos de los usuarios, fomentar la competencia en el mercado eléctrico, definir tarifas, dirimir disputas entre los agentes del sector, emitir normas técnicas y asegurar el acceso equitativo a las infraestructuras eléctricas. Además, la CNEE tiene independencia funcional y presupuestaria para llevar a cabo sus responsabilidades de manera efectiva. Asimismo, la jurisprudencia establece que la Comisión puede emitir disposiciones basadas en la ley y el reglamento para abordar asuntos no contemplados en este último, siempre y cuando estén dentro de su competencia. En conjunto, la CNEE desempeña un papel crucial en la regulación y desarrollo del sector eléctrico para satisfacer las necesidades sociales y productivas del país.
186. Es fundamental señalar que, además de las facultades que posee la CNEE por disposición de la ley y sus reglamentos, dentro del Contrato de Autorización de Obra ejerce determinadas funciones en virtud de ser órgano técnico del Ministerio de Energía y Minas, dentro de ellas están:
- a. Dentro de la Cláusula Segunda, que contiene las Definiciones, se atribuyen a la CNEE²¹³, por ejemplo, suscribir el acuerdo de supervisión en conjunto con el Supervisor y el Oferente Adjudicado, mismo que tiene por objeto, Supervisar todas las actividades relacionadas con el servicio de Supervisión Normadas en el Anexo 3.
 - b. En la Cláusula Novena, que regula las garantías de cumplimiento, la CNEE tiene la función de²¹⁴:
 - i. Aprobar el informe final de supervisión que se deberá presentar durante el plazo de la misma y hasta dos meses después del plazo fijado.
 - ii. Autorizar al Supervisor para hacer efectiva la fianza, siempre y cuando el adjudicado tenga un mes pendiente de pago.
 - c. En la cláusula Décimo Segunda, se regulan las siguientes funciones de la CNEE:

²¹² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1471-2002. Sentencia del 11 de marzo del 2003, **MP-60**, pág. 5.

²¹³ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Segunda.

²¹⁴ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Novena.

- i. Declarar procedente los cambios de ley que implique para el adjudicado el incurrir en costas mayores a los considerados en el valor del Canon Anual ofertado²¹⁵.
 - d. En la cláusula décima cuarta, que regula las multas y sanciones, la Comisión deberá²¹⁶:
 - i. Contratar a costo del Adjudicado por el tiempo de retraso, los servicios de Supervisión para concluir el proceso, si el plazo de la supervisión terminara antes de la Fecha de Operación Comercial por causas imputables al Adjudicado.
 - e. Respecto a la cláusula décima sexta, que regula la remuneración y forma de pago de canon anual de las obras de transmisión de los lotes adjudicados, la Comisión debe²¹⁷:
 - i. Autorizar el Canon anual de que recibirá el adjudicado como única remuneración desde la Fecha de Operación Comercial.
 - ii. Autorizar la remuneración parcial de los Lotes en una combinación de los Lotes o de las Obras Transmisión contenidas en un Lote, conforme a los establecido en el punto 5.11 de las Bases de Licitación.
 - f. En la Cláusula Vigésima Quinta, que contiene la Transcripción de la Resolución de Adjudicación, se indica que la CNEE²¹⁸:
 - i. Resolvió declarar procedente el traslado a la tarifa el valor del Canon Anual de (US\$. 32,349,900.00), por la combinación de los Lotes A, B, C, D, E y F ofertado por el CONSORCIO EEB EDM PROYECTO GUATEMALA, quien resultó ganador del proceso de licitación.
187. En suma, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), desempeña una serie de funciones cruciales en la ejecución de contratos relacionados con la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica.

7. MECANISMOS Y RECURSOS DE LOS ADMINISTRADOS Y CONTRATISTAS EN CONTRA DE LA DEMORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EN SU CONTRA

7.1. MECANISMOS EN CASOS DE DEMORA DE LA ADMINISTRACIÓN

7.1.1. Silencio administrativo

188. La legislación guatemalteca en principio establece que toda petición ejercida por particulares, incluida las peticiones contractuales, genera la obligación constitucional de ser resuelta y notificada en un plazo máximo de 30 días –salvo que

²¹⁵ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Décimo Segunda.

²¹⁶ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Décimo Cuarta.

²¹⁷ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Décima Sexta.

²¹⁸ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Vigésima Quinta.

alguna legislación especial exprese uno diferente siempre que sea menor-, de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala²¹⁹.

189. En ese orden de ideas, la falta de respuesta por parte de una entidad pública es entendida como un silencio administrativo. La propia Corte de Constitucionalidad ha definido el silencio administrativo como “(...) *la figura jurídica en la que el órgano administrativo dotado de competencia administrativa, no resuelve las peticiones o las impugnaciones de los administrados (...)*”²²⁰. Este criterio ha sido reiterado por la Corte²²¹. Mediante este, como lo establece el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española (en adelante “**DPEJ-RAE**”) se origina la “*estimación o desestimación tácita que la ley anuda al silencio de la Administración respecto de la petición de un ciudadano, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido*”²²². Este criterio ha sido reiterado por la Corte²²³.
190. Ahora bien, con relación al silencio administrativo es necesario hacer varias precisiones: En primer lugar, para que el silencio administrativo tenga origen, deben concurrir al menos dos (2) condiciones: (i) que la administración pública deba hacer o resolver algún asunto, bajo su competencia y por el otro lado; (ii) que haya un plazo para resolver dicho asunto y que este haya transcurrido sin la correspondiente manifestación/actuación²²⁴.
191. En segundo lugar, la figura del silencio administrativo tiene una clasificación de dos tipos: (i) el silencio administrativo de naturaleza sustantiva, el cual corresponde a la falta de respuesta de una primera petición hecha por un particular²²⁵ y; (ii) el segundo es el silencio administrativo de naturaleza adjetiva, el cual corresponde a la falta de respuesta/resolución ante un recurso planteado contra una decisión administrativa²²⁶.
192. En tercer lugar, la regulación del silencio administrativo primeramente se desprende del artículo 28 de la Constitución, al imponer la obligación de contestar todas las peticiones de los particulares en el plazo establecido. Dado que dicha obligación también se aplica en el marco de la ejecución de un Contrato, el silencio administrativo también opera en respuesta a peticiones de carácter contractual.

²¹⁹ Ver Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 28, sobre Derecho de petición: (“Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.”).

²²⁰ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 308-2023. Sentencia de 17 de enero del 2024, **MP-61**, pág. 10.

²²¹ Ver también Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 416-2023. Sentencia de 17 de enero del 2024, **MP-62**, pág.9.

²²² RAE, “Definición de silencio administrativo” disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/silencio-administrativo>, **MP-63**.

²²³ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 416-2023. Sentencia de 17 de enero del 2024, **MP-62**, pág. 9.

²²⁴ H.Calderón, “El Silencio administrativo y sus efectos en la legislación guatemalteca”, *Facultad de Derecho, USAC*, (1984), **MP-64**, pág. 4.

²²⁵ Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 5689-2013. Sentencia de 18 de junio del 2014, **MP-65**, pág. 5.

²²⁶ Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 5689-2013. Sentencia de 18 de junio del 2014, **MP-65**, pág. 6.

193. En cuarto lugar, el artículo 16 de la LCA²²⁷ regula la figura del silencio administrativo, en los casos de presentarse los recursos administrativos legalmente establecidos. A estos respectos señala la norma *eiusdem* que “*Transcurrido treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución, se tendrá, para el efecto de usar la vía contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso.*”
194. Ahora bien, por regla general el silencio administrativo es negativo, i.e., “*cuando aquella omisión de resolver tiene como consecuencia por resuelta desfavorablemente la petición planteada (...)*”²²⁸. Esto implica que la mera falta de respuesta por parte de la administración representa una respuesta negativa a quien la peticiona, criterio que ha sido reiterado por la Corte²²⁹.
195. Solo en los casos previstos por la ley puede hablarse de silencio administrativo positivo. En palabras de la Corte de Constitucionalidad, este tipo de silencio “*(...) se configura en casos expresamente determinados en la ley, en los que se establece que, si la administración pública no resuelve dentro del plazo legal, se tendrá por resuelta favorablemente la petición del particular. En síntesis, el silencio administrativo es positivo únicamente cuando en forma expresa lo determina una norma jurídica*”²³⁰. Este criterio también ha sido reiterado por la Corte de Constitucionalidad en varios casos²³¹ y se encuentra establecido en varias legislaciones en Guatemala²³².
196. En casos del silencio administrativo negativo, el artículo 16 de la LCA establece que el administrado “*(...) podrá accionar para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio.*”²³³. Es decir, una vez materializado este silencio administrativo negativo, el administrado queda habilitado de poder accionar conforme a los recursos que la ley le otorgue a estos respectos.
197. Cuando se trata del silencio por parte de la administración a la solicitud inicial presentada por el administrado, la legislación guatemalteca prevé como mecanismo

²²⁷ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art.16: (“Transcurrido treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución, se tendrá, para el efecto de usar la vía contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso.”).

²²⁸ Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, dictada dentro del Expediente 308-2023, pág. 10.

²²⁹ Véase también la Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 416-2023. Sentencia de 17 de enero del 2024, **MP-62**, pág. 9-10.

²³⁰ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 308-2023. Sentencia de 17 de enero del 2024, **MP-61**, pág. 10.

²³¹ Ver también Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 416-2023. Sentencia de 17 de enero del 2024, **MP-62**, págs. 9 y 10.

²³² Para ejemplificar algunos de los casos en los cuales la legislación guatemalteca previene expresamente el silencio administrativo positivo se encuentran: (i) Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto No. 1427 del 8 de marzo de 1971, **MP-66** (*en adelante “LPU”*), **en su artículo 23**: establece que para los casos de partición o desmembración de un inmueble, en caso de que la municipalidad no se manifestase en el plazo establecido, se entenderá esta como “*tácitamente otorgada*”²³²; (ii) Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-92, del 27 de octubre de 1992, **MP-10**, (*en adelante la “LCE”*), **en su artículo 57**: establece que para los casos de la aprobación de la liquidación de la recepción definitiva de una obra, que si la autoridad administrativa no se manifiesta sobre la aprobación –o no- de la liquidación, esta se entenderá por “*resuelta favorablemente*”²³²; (iii) **Decreto No. 6-91 Código Tributario** (*en adelante “CT”*), **en su artículo 41**: establece que en los casos de retenciones, si el contribuyente solicita a la Administración Tributaria que no efectuó la retención y esta última no se manifiesta en el plazo legal, se “*(...) tendrá por resuelta favorablemente*”²³²; (iv) Ley de Comercialización de Hidrocarburos, Decreto No. 109-97 del 26 de noviembre de 1997, **MP-67**, **en su artículo 32**: establece que en los casos en los que la administración no resuelva las solicitudes de licencias en el plazo establecido, éstas se “*tendrán por resueltas afirmativamente.*”²³²

²³³ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 16, segundo párrafo.

que este último pueda acudir a la vía del amparo para forzar una respuesta²³⁴. Basado en el artículo 1 de la LCA, la administración tiene la obligación de contestar en el plazo de treinta (30) días²³⁵ y la falta de respuesta después de dicho plazo permite acudir al mecanismo del amparo. Este criterio ya ha sido sostenido por parte de la Corte de Constitucionalidad²³⁶.

198. En general, ante el silencio administrativo negativo, el administrado tiene tres opciones: (i) esperar a que se dicte la resolución que corresponda²³⁷; (ii) iniciar un proceso de amparo para forzar la resolución de una solicitud original o de un recurso; o (iii) iniciar un proceso contencioso administrativo en caso en que el silencio hay sido por falta de resolución que resuelva un recurso administrativo²³⁸.

199. Con relación al primero de los anteriores –(i) esperar a que se dicte la resolución que corresponda para resolver el recurso interpuesto- la Corte de Constitucionalidad establece que dicha espera no inhabilita a acudir a la vía del amparo. Al respecto, la Corte de Constitucionalidad establece que frente a la espera:

“el contribuyente puede tener por resuelta en forma desfavorable su gestión silencio administrativo negativo- y por agotada esa fase, a efecto de acceder a la posterior respectiva, aspecto que constituye un actuar facultativo del afectado –no imperativo- que no necesariamente debe ser utilizado por este.

En ese mismo sentido, jurisprudencialmente se ha establecido que al configurarse -en un caso particular- una omisión de resolver, de estimarlo conveniente, la persona afectada puede denunciar en la instancia constitucional el relacionado acto negativo –ausencia de pronunciamiento o resolución- a efecto de lograr por dicha vía su debida tutela y su restitución, por conducto de la decisión que debió ser originalmente emitida, con el objeto de obtener una respuesta debidamente fundamentada que pueda, en su caso, recurrir ante las instancias ordinarias respectivas.”²³⁹

200. En ese sentido, la Corte de Constitucionalidad es clara en establecer que cuando el administrado decide continuar la espera de la resolución que resuelve el recurso administrativo, éste cuenta con la posibilidad de entenderla por resuelta como

²³⁴ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 10, literal f: (“La procedencia del amparo se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado. Toda persona tiene derecho a pedir amparo, entre otros casos (...) f) Cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite (...).”).

²³⁵ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 16: (“Las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo.”)

²³⁶ Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4626-2018. Sentencia de 14 de octubre del 2019, **MP-68**, págs. 9 y 10.

²³⁷ Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 5041-2011 Sentencia del 6 de junio del 2012, **MP-69**, pág. 3.

²³⁸ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 20: (“Para plantear este proceso, la resolución que puso fin al procedimiento administrativo debe reunir los siguientes requisitos: a) Que haya causado estado. Causan estado la resolución de la administración que decidan el asunto, cuando no sean susceptibles de impugnarse en la vía administrativa, por haberse resuelto los recursos administrativos; b) Que vulnere un derecho del demandante, reconocido por una ley, reglamento o resolución anterior. Si el proceso es planteado por la administración por sus actos o resoluciones, no será necesario que concurren los requisitos indicados, siempre que el acto o resolución haya sido declarado lesivo para los intereses del Estado, en Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República en consejo de Ministros. Esta declaración sólo podrá hacerse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina.”).

²³⁹ Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 1151-2018. Sentencia de 18 de julio de 2018., **MP-70**, pág. 12.

desfavorable y permitiéndole acudir a los demás mecanismos previstos en la legislación guatemalteca.

7.1.2. Amparo

201. Como se recogió al inicio del apartado anterior, la Constitución impone en su artículo 28 la obligación de resolver y notificar todo aquello peticionado por los particulares. Según ya se mencionó, el silencio administrativo puede darse también en el contexto contractual y remediarse mediante amparo²⁴⁰.
202. Por consiguiente, para los casos de demora de respuesta por parte de la administración, la legislación guatemalteca permite que los administrados y contratistas accedan a la vía del amparo.
203. Esta garantía constitucional “protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiera ocurrido (...)”²⁴¹. La competencia para resolver las solicitudes de amparo se determinará en función de la autoridad impugnada²⁴² y su duración es más breve que la de los procesos ordinarios, considerando su finalidad proteccionista sobre los derechos de los administrados.
204. En lo que respecta a los casos de silencio administrativo, el artículo 10, literal f del Decreto No 1-86 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (en adelante la “**Ley de Amparo**”)²⁴³ dispone que: el amparo será procedente “*Cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días (...)*”²⁴⁴. Esto, implica la recurribilidad de la falta de respuesta de una solicitud inicial, que quedó en estado de silencio y que puede ser forzada por medio del amparo. De hecho, en estos casos, la Corte podría “*fijar un término razonable para que cese la demora (...)*”, de conformidad con el artículo 49, literal b de la Ley de Amparo²⁴⁵.
205. En los casos de silencio administrativo, la Corte de Constitucionalidad también ha aclarado que se puede recurrir al amparo en dos circunstancias, sobre la base del artículo 10, literal f de la Ley de Amparo. La primera es ante la falta de resolución a la solicitud por parte de la administración, tal como lo ha fundamentado la Corte de

²⁴⁰ Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 1151-2018. Sentencia de 18 de julio de 2018., **MP-70**, pág. 12. *Supra*.

²⁴¹ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 8: (“*El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan*”).

²⁴² Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, arts. 11 al 15.

²⁴³ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 10 literal f.

²⁴⁴ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 10 literal f.

²⁴⁵ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 49, literal b: (“*La declaración de procedencia del amparo tendrá los siguientes efectos:(...) b) Fijar un término razonable para que cese la demora, si el caso fuere de mero retardo en resolver, practicar alguna diligencia o ejecutar algún acto ordenado de antemano; (...)*”).

Constitucionalidad²⁴⁶ y; la segunda es ante la falta de resolución frente de un recurso administrativo presentado.

206. Para la procedencia del amparo se exigen diversos presupuestos procesales. Dentro de ellos, se encuentra el presupuesto de la definitividad, que consiste en haber agotado todos los recursos ordinarios previos a acudir en amparo²⁴⁷. Ahora bien, en el caso de silencio de la administración, la Corte de Constitucionalidad ha sostenido que el artículo 10, literal f de la Ley de Amparo exige un tratamiento distinto para probar el requisito de “definitividad”:

“(…) en cuanto a la definitividad, este Tribunal estima pertinente traer a colación el artículo 10 literal f) de la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad (...) puede apreciarse que esa disposición establece para la procedencia de la garantía constitucional que la autoridad obviando el plazo legal o el término que lo suple, adopte una actitud omisa en cuanto a una solicitud y en consecuencia se abstiene de emitir un pronunciamiento. En ese orden de ideas, dentro del contexto propio de la norma que regula el actuar de la autoridad cuestionada y atención a la naturaleza propia del acto cuestionado –omisión de emitir pronunciamiento de lo pedido–, se concluye que la acción instada reviste la condición necesaria de definitividad, de donde se desprende que en el caso objeto de análisis sí se cumplió con tal presupuesto.”²⁴⁸

207. Adicionalmente, cabe destacar que la decisión que resuelve el amparo es recurrible a través de la apelación, la cual la conocerá la Corte de Constitucionalidad en todos los casos, de conformidad del artículo 60 de la Ley de Amparo²⁴⁹.

7.2. RECURSOS EN CONTRA DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

208. Como se explicó anteriormente, los particulares que busquen iniciar un proceso contencioso administrativo (ya sea en contra de resoluciones emitidas en ejercicio del poder soberano del Estado o actos de naturaleza contractual) deberán agotar los recursos contenidos en la vía gubernativa, de conformidad con los artículos 19 y 20 de la LCA²⁵⁰.

²⁴⁶ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 49, literal b.

²⁴⁷ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 19.

²⁴⁸ Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4626-2018. Sentencia de 14 de octubre del 2019, **MP-68**, págs.. 9 y 10.

²⁴⁹ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 49, literal b Art. 60: “La Corte de Constitucionalidad conocerá de todos los recursos de apelación que se interpongan en materia de amparo.”

²⁵⁰ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 19: “Procederá el proceso contencioso administrativo: 1) En caso de contienda por actos y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado. 2) En los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Para que el proceso contencioso administrativo pueda iniciarse se requiere que la resolución que lo origina no haya podido remediarse por medio de los recursos puramente administrativos.”

Y; Art. 20: “Para plantear este proceso, la resolución que puso fin al procedimiento administrativo debe reunir los siguientes requisitos: a) Que haya causado estado. Causan estado la resolución de la administración que decidan el asunto, cuando no sean susceptibles de impugnarse en la vía administrativa, por haberse resuelto los recursos administrativos; b) Que vulnere un derecho del demandante, reconocido por una ley, reglamento o resolución anterior. Si el proceso es planteado por la administración por sus actos o resoluciones, no será necesario que concurren los requisitos indicados, siempre que el acto o resolución haya sido declarado lesivo para los intereses del Estado, en Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República en consejo de Ministros. Esta declaración sólo podrá hacerse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina.”

209. En particular, los recursos de la vía gubernativa que se tienen que agotar son el recurso de revocatoria²⁵¹ y/o el recurso de reposición²⁵², de conformidad con la LCA. La presentación de estos recursos estará sujeta a las condiciones que imponga la LCA, entre ellos, la autoridad de la que emanó la resolución objeto de un posible recurso²⁵³.
210. El recurso de reposición es un mecanismo regulado en el artículo 9 de la LCA²⁵⁴. Dicho recurso procede contra “(...) las resoluciones dictadas por los ministerios, y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas (...)”²⁵⁵. El plazo que impone la ley para su interposición es de “cinco días siguientes a la notificación”²⁵⁶ de la resolución objeto del recurso y debe “interpon[erse] directamente ante la autoridad recurrida”²⁵⁷.
211. La presentación de este mecanismo –el recurso de reposición- le otorga facultades a la autoridad recurrida de que se puedan practicar “*diligencias para mejor resolver*”²⁵⁸ previo a la emisión de la resolución. Estas diligencias le permiten al administrado expandir las argumentaciones y/o justificaciones de su solicitud original, así como presentar pruebas al respecto.
212. Cabe destacar que el recurso de reposición no solo se encuentra regulado en la LCA. El Código Municipal, por ejemplo, establece en su artículo 157 que “*contra las resoluciones originarias del Concejo Municipal procede el recurso de reposición*”²⁵⁹.
213. Finalmente, con relación a la consecuencia de la no presentación de los recursos, el artículo 6 de la LCA establece que “[s]e tendrá por consentida una resolución cuando no sea impugnada dentro del plazo”²⁶⁰. Lo anterior implica que, al no agotar la vía administrativa, la decisión resolutoria toma firmeza. En consonancia a lo anterior, la Corte de Constitucionalidad también ha dejado claro, aunque ya lo hacía la ley²⁶¹, que

²⁵¹ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 7.

²⁵² Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 9.

²⁵³ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, arts. 7 y 9.

²⁵⁴ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 9: (“Contra las resoluciones dictadas por los ministerios, y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas, podrá interponerse recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida. No cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.”)

²⁵⁵ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art.9.

²⁵⁶ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art.9.

²⁵⁷ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 9

²⁵⁸ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 14: (“La autoridad que conozca del recurso tiene facultad para ordenar, antes de emitir la resolución y después de haberse evacuado las audiencias o de transcurrido su plazo, la práctica de las diligencias que estime convenientes para mejor resolver, fijando un plazo de diez días para ese efecto.”).

²⁵⁹ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, **C-0550**, art. 157: (“Contra las resoluciones originarias del Concejo Municipal procede el recurso de reposición”.

²⁶⁰ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 6.

²⁶¹ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 20.

la vía contencioso administrativa solo procede contra resoluciones que hayan “causado estado”²⁶².

214. Ahora bien, de conformidad con el artículo 11 de la LCA, para la presentación del recurso de reposición deben cumplirse los siguientes requisitos:

“I. Autoridad a quien se dirige;

II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones;

III. Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma;

IV. Exposición de los motivos por los cuales se recurre;

V. Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada;

VI. Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante; si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.”

215. Por consiguiente, si el respectivo documento no cumple con estos requisitos, no se puede considerar como un recurso de reposición

8. MODIFICACIONES AL CONTRATO DE AUTORIZACIÓN DE OBRA

8.1. Facultades del MEM para solicitar información sobre el Proyecto PET

216. En el párrafo 204 de su Memorial de Demanda, las Demandantes enlistan y detallan una serie de actuaciones administrativas que, a su parecer, se separan de lo pactado entre las Partes y evidencian una extralimitación del MEM respecto de la información que contractualmente tenía derecho a solicitar para una prórroga contractual motivada por razones de fuerza mayor o caso fortuito²⁶³.

217. El experto jurídico de las Demandantes parece coincidir con esa apreciación. En el Informe Legal de las Demandante se establece que estas solicitudes de información del Ministerio de Energía y Minas evidencian una conducta “*contradictoria*”²⁶⁴ que “*es contraria a los principios fundamentales del proceso administrativo guatemalteco*”²⁶⁵ tomando como base los principios de “*impulso de oficio, celeridad, sencillez e informalidad*”²⁶⁶, según la Ley de lo Contencioso Administrativo.

218. Las solicitudes de información a las que refieren las Demandantes son²⁶⁷:

²⁶² Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 3913-2014 Sentencia de 14 de septiembre del 2015. , **MP-71**.

²⁶³ Memorial de Demanda párr. 204 y ss.

²⁶⁴ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 225.

²⁶⁵ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 225.

²⁶⁶ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 225.

²⁶⁷ Memorial de Demanda, párr. 204.

- **DSVAE 266-17 (dos de agosto de dos mil diecisiete)**²⁶⁸: Emitida por el Viceministro de Área Energética. Solicita a TRECSA información relativa al “*avance físico de cada tramo de los lotes aún no concluidos*”²⁶⁹, con respaldo de “*servidumbres adquiridas*”²⁷⁰, “*EIA’s*”²⁷¹, “*avales municipales o licencias de construcción*”²⁷², “*licencias forestales*”²⁷³, entre otras. De igual forma, un “*listado detallado con precios de los suministros que se encuentran en bodega*”²⁷⁴ y “*el listado con el precio estimado de los suministros a adquirir, de las obras aún no iniciadas*”²⁷⁵, como “[*l*]istado de la planilla de trabajo que ha formado parte del Proyecto, a partir de la segunda modificación del contrato a la fecha”²⁷⁶.
- **Providencia 2017-2755 (siete de agosto de dos mil diecisiete)**²⁷⁷: Emitida por Secretaría General. “*previo a admitir a trámite las diligencias*”,²⁷⁸ solicita que TRECSA justifique documentalmente “*de conformidad con las condiciones y estipulaciones de las Bases de Licitación y Contrato de Ejecución de Obras*”²⁷⁹ cuestiones como: “*condiciones actuales del Proyecto*”²⁸⁰, “[*a*]lternativas que permitan a la entidad culminar el Proyecto” y “*Propuesta y justificación de la modificación del programa de ejecución*”²⁸¹ con el propósito de “*definir un nuevo plazo contractual*”²⁸²
- **Providencia 3466-2017 (veintinueve de agosto de dos mil diecisiete)**²⁸³: Emitida por la Directora General de Energía. Solicita información relativa a cantidad de servidumbres faltantes y montos estimados, vigencia de licencias ambientales y forestales, documentos de respaldo de gestión de avales municipales, inventarios de suministro, información de nómina de TRECSA, entre otras²⁸⁴.
- **Providencia 2017-3032 (treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete)**²⁸⁵: Emitida por la Secretaría General del MEM. Solicita, en un plazo de veinticuatro

²⁶⁸ MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628

²⁶⁹ MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628.

²⁷⁰ MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628

²⁷¹ MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628

²⁷² MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628

²⁷³ MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628

²⁷⁴ MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628

²⁷⁵ MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628

²⁷⁶ MEM, Carta DSVAE 266-17, C-0628

²⁷⁷ MEM, Providencia 2017-2755, C-0630, pág. 1.

²⁷⁸ MEM, Providencia 2017-2755, C-0630, pág. 1.

²⁷⁹ MEM, Providencia 2017-2755, C-0630, pág.1.

²⁸⁰ MEM, Providencia 2017-2755, C-0630, pág.1.

²⁸¹ MEM, Providencia 2017-2755, C-0630, pág.1.

²⁸² MEM, Providencia 2017-2755, C-0630, pág.1.

²⁸³ TRECSA, Memorial Respuesta a Providencia DGE- 3466-2017, C-0623.

²⁸⁴ TRECSA, Memorial Respuesta a Providencia DGE- 3466-2017, C-0623, pág. 3.

²⁸⁵ MEM, Providencia 2017-3032 del 31 de agosto de 2017, C-0624.

horas, que TRECSA “remita (...) el programa de ejecución actualizado”²⁸⁶, ello según la prórroga otorgada en escritura pública del dieciocho de septiembre de dos mil quince.

- **DGE-660-2017²⁸⁷ (cuatro de septiembre de dos mil diecisiete):** Suscrito por la Directora General de Energía. Se solicita documentación relativa al “cálculo de los sobrecostos por lote”²⁸⁸ que implicaría la modificación de fechas del Proyecto.

219. Aparte de que información fue solicitada por el MEM para poder pronunciarse sobre las solicitudes de TRECSA bajo la Cláusula Décimo Primera del Contrato, quiero hacer dos aclaraciones al respecto:

220. En primer lugar, la posición de las Demandantes y si Lic. Alegría no tiene en cuenta que el MEM ostenta la capacidad de inspeccionar el progreso del proyecto PET. En este contexto, es esencial resaltar que tanto el artículo 194, literal f), de la Constitución Política de la República de Guatemala, como el Artículo 4, literal h), del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Energía y Minas (MEM), consagran una atribución específica al titular del Ministerio de Energía y Minas, consistente en “*dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con el Ministerio*”. Esta disposición normativa reviste una trascendencia fundamental, dada la prominente función que desempeña el ministro del MEM dentro del marco del Proyecto PET.

221. En éste sentido, la Corte de Constitucionalidad ha señalado que “los ministros de Estado están investidos de facultades de decisión y ejecución, lo que les permite no sólo resolver con autoridad los asuntos de su competencia, sino, además, realizar y llevar a la práctica sus decisiones; de igual manera, están autorizados para inspeccionar la buena marcha de los asuntos de su ramo y supervisar el funcionamiento de las dependencias a su cargo, pudiendo requerir de éstas la adecuación de su actuar a la política formulada por su despacho”.²⁸⁹

222. En virtud de la normativa legal correspondiente, el mencionado Ministerio ostenta la facultad de inspeccionar, en el ejercicio de sus funciones soberanas, todo lo relacionado con el contrato en cuestión, incluido el estado del Proyecto PET. Esta atribución no requiere estar específicamente contemplada en el contrato, puesto que emana de la ley y no de la voluntad de las partes contratantes.

223. En este sentido, el Ministerio tiene la autoridad legal para solicitar información pertinente sobre el desarrollo y ejecución del proyecto, con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y salvaguardar los intereses públicos en

²⁸⁶ MEM, Providencia 2017-3032 del 31 de agosto de 2017, **C-0624**, pág. 2.

²⁸⁷ MEM, Providencia DGE-660-2017, **C-0620**

²⁸⁸ MEM, Providencia DGE-660-2017, **C-0620**.

²⁸⁹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1641-2010. Sentencia del 30 de marzo del 2011, **MP-72**, pág. 8.

materia energética. Tal y como lo establece la literal g), del artículo 34 de la Ley del Organismo Ejecutivo, es a dicho Ministerio al que le corresponde la “*supervisión en materia de energía eléctrica*”. Por lo que al solicitar cualquier información pertinente del Proyecto PET no está haciendo más que actuar dentro de su ámbito competencial y cumpliendo sus deberes constitucionalmente asignados.

224. En segundo lugar, es esencial tener presente que el MEM, según la Cláusula Sexta de dicho Contrato, tiene, además de su prerrogativa legal de supervisión en materia energética, una prerrogativa contractual de supervisar y verificar “*el cumplimiento del presente Contrato, en forma permanente y directa*”²⁹⁰. Por esta razón, resulta plausible que dentro del ámbito de sus funciones se incluya la posibilidad de realizar dicho requerimiento de información al adjudicatario con el propósito de verificar el efectivo cumplimiento del Contrato.
225. En conclusión, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) posee la facultad legal y contractual de inspeccionar y supervisar el desarrollo del Proyecto PET, de acuerdo con disposiciones constitucionales y normativas. Esta atribución se deriva tanto de la ley como del contrato mismo, lo que le permite al MEM solicitar información pertinente para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y proteger los intereses públicos en materia energética. Aunque las partes operan en un estado de cooperación y respeto a la autonomía de la voluntad, la prerrogativa ministerial de supervisión se establece tanto por ley como por contrato, lo que respalda su legitimidad y necesidad en el contexto del proyecto.
226. De conformidad con lo anterior no puedo coincidir con las apreciaciones de las Demandantes, ni de su experto, que la información solicitada, se separa de lo pactado entre las Partes y evidencia una extralimitación del Ministerio de Energía y Minas respecto de la información que contractualmente tenía derecho a solicitar para una prórroga contractual²⁹¹ o una conducta “*contradictoria*”²⁹² que “*es contraria a los principios fundamentales del proceso administrativo guatemalteco*”,²⁹³ tomando como base los principios de “*impulso de oficio, celeridad, sencillez e informalidad*”²⁹⁴.

8.2. SOBRE EL SUPUESTO APERCIBIMIENTO POR PARTE DEL MEM

227. Luego del intercambio detallado en párrafos anteriores, el 14 de septiembre de 2017 el MEM notificó la Resolución No. 2017-1515 en la cual aprobó la modificación del Programa en los términos citados en el propio Memorial de Demanda²⁹⁵. De esa

²⁹⁰ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, C-0065/JS-0006/LC-0002, Cláusula Sexta.

²⁹¹ Memorial de Demanda, párr. 204 y ss.

²⁹² Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegria Toruño, párr. 225.

²⁹³ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegria Toruño, párr. 225.

²⁹⁴ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegria Toruño, párr. 225.

²⁹⁵ Memorial de Demanda, párr. 210.

resolución, las Demandantes identifican una supuesta modificación del Contrato, con la cual se “impuso a TRECOSA nuevas obligaciones”²⁹⁶ mientras que el Ministerio “asumió nuevas facultades con relación al Proyecto”²⁹⁷. El fondo de estas modificaciones será analizado en el apartado siguiente²⁹⁸.

228. Las Demandantes alegan que el MEM habría abusado de sus poderes soberanos para forzar a TRECOSA a que aceptara los términos de la Resolución No. 2017-1515, porque, el 12 de octubre de 2017, habría “apercebido” a la compañía a que firmara la escritura pública en dichos términos²⁹⁹.
229. En esta fecha, el Ministerio emitió la Resolución No. 3549³⁰⁰, en la cual estableció: “(...) se apercibe a [TRECOSA] para que en un plazo de DOS (2) DÍAS IMPRORRIGABLES, debe presentar la escritura pública, en los términos y condiciones de la minuta que les fue notificada y aprobada por este Ministerio, con fecha 02 de octubre del presente año, así como las garantías respectivas³⁰¹”. Ello, indicando que en caso de no proceder “se tendrá por improbada la minuta y por ende no se podrá acceder al otorgamiento del instrumento público”³⁰² que materializaba la prórroga del Plazo Contractual.
230. Para las Demandantes, este apercibimiento implica el ejercicio de facultades sancionadoras del Estado³⁰³. Para justificar tal afirmación, bajo el ordenamiento jurídico guatemalteco, citan como fuente el “Manual de Derecho Administrativo” de Eric Meza³⁰⁴, así como el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio³⁰⁵.
231. En referencia a la obra doctrinaria del Licenciado Meza Duarte³⁰⁶, la página citada por las Demandantes (pág. 192) no parece hacer referencia a los apercibimientos. No obstante, más adelante, en la página 200, sí se hace referencia a los “actos punitivos o sancionatorios”³⁰⁷, que se dictan “cuando la administración es competente para castigar el incumplimiento o transgresión de normas jurídicas”³⁰⁸. Se identifica, por

²⁹⁶ Memorial de Demanda párr. 212.

²⁹⁷ Memorial de Demanda párr. 212.

²⁹⁸ Memorial de Demanda, *Infra*. Párrs. 269 y ss.

²⁹⁹ Dúplica sobre Objeciones Preliminares , párr. 128; Contestación de las Demandantes a las Objeciones Preliminares, párr. 122.

³⁰⁰ MEM, Resolución No. 3549 del 11 de octubre de 2017, **C-0143**.

³⁰¹ MEM, Resolución No. 3549 del 11 de octubre de 2017, **C-0143**.

³⁰² MEM, Resolución No. 3549 del 11 de octubre de 2017, **C-0143**.

³⁰³ Dúplica sobre Objeciones Preliminares , párr. 128; Contestación de las Demandantes a las Objeciones Preliminares, párr. 122.

³⁰⁴ Contestación de las Demandantes a las Objeciones Preliminares, párr. 122.

³⁰⁵ Dúplica sobre Objeciones Preliminares , párr. 128.

³⁰⁶ Eric Meza, Manual de Derecho Administrativo, **C-751**,

³⁰⁷ Eric Meza, Manual de Derecho Administrativo, **C-751**.

³⁰⁸ Eric Meza, Manual de Derecho Administrativo, **C-751**.

ejemplo, el caso de sanciones “con fines disciplinarios a los servidores de la administración”³⁰⁹.

232. En el ordenamiento jurídico guatemalteco, en el contexto de la administración pública, el “apercibimiento”, como figura sancionatoria, está contemplado en la Ley de Servicio Civil³¹⁰, la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial³¹¹ y, como facultad del Juez de Asuntos Municipales en el Código Municipal³¹². En las Leyes de Servicio Civil en el contexto de sanciones a funcionarios públicos y, en el Código Municipal, como potestad del Juez de Asuntos Municipales para hacer cumplir sus resoluciones. Estos son los únicos casos administrativos en los que el “apercibimiento” podría considerarse como un uso de las facultades sancionatorias del Estado.
233. En este caso, ni la Ley del Organismo Ejecutivo, ni el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Energía y Minas, ni la Ley General de Electricidad o su Reglamento regulan la figura del apercibimiento como facultad soberana sancionatoria. Por consiguiente, ante la falta de alguna regulación específica al respecto no es posible afirmar que el uso del verbo “apercibir” implique en este caso el ejercicio de una facultad soberana sancionatoria.
234. Por el contrario, al usar el verbo “apercibir”, el MEM simplemente “[hizo] saber a [TRECSA] (...) las consecuencias que seguirán de determinados actos u omisiones suyas”³¹³. En este caso, le hizo saber que de “improbar”³¹⁴ la minuta en los términos señalados por el Ministerio, no se podría suscribir la Modificación del Contrato. En mi opinión, el MEM en ningún momento amenazó a TRECSA con una sanción “soberana”.
235. Por tal motivo, no puedo coincidir en que la Resolución No. 2017-1515, del Ministerio de Energía y Minas, al utilizar la expresión “se apercibe” lo hiciera bajo el contexto de la facultad sancionatoria del Estado.
236. En cualquier caso, si para las Demandantes ello representó un abuso de la posición contractual, incumplimiento contractual, abuso en la ejecución del Contrato, o algún tipo de *culpa in contrahendo* es algo que podía someter a discusión ante el juez del Contrato³¹⁵, luego de interponer los recursos administrativos que considerase. Al igual que si consideraba que los actos del Ministerio implicaban una modificación unilateral del Contrato.

³⁰⁹Eric Meza, Manual de Derecho Administrativo, **C-751**.

³¹⁰ Ley del Servicio Civil, Decreto No. 1748 del 2 de mayo de 1979, **MP-73**, art. 76.

³¹¹ Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, Decreto No. 48-99 del 21 de diciembre de 1999, **MP-74**, art. 69.

³¹² Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No. 119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 169.

³¹³ RAE, definición del verbo “apercibir”, **RL-57**.

³¹⁴ MEM, Resolución No. 3549 del 11 de octubre de 2017, **C-0143**.

³¹⁵ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Vigésima.

8.3. SOBRE LA TERCERA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO

237. Bajo la tercera modificación del Contrato, las Demandantes alegan que se reescribieron los términos del Contrato pactado³¹⁶. En concreto, las Demandantes identifican las siguientes supuestas modificaciones:

- a) El MEM asumió la facultad de “*analizar [] todas las causas de cada caso de fuerza mayor o caso fortuito, otorgadas en su momento a [TRECESA], conforme al procedimiento que ser[ía] emitido oportunamente*” por dicha entidad³¹⁷.
- b) La actualización de garantías de cumplimiento previstas en el Contrato “*incrementándose en un treinta y seis punto treinta y nueve por ciento (36.39%) en virtud del tiempo transcurrido desde la suscripción del contrato original adjudicado*”³¹⁸.
- c) La presentación semestral de un informe evidenciando el avance de ejecución detallado del Proyecto³¹⁹.

238. Frente a tal situación, vale la pena señalar que TRECESA omitió hacer uso de la vía administrativa para oponerse a lo resuelto por el MEM³²⁰. Además, tampoco procedió de conformidad con la cláusula de resolución de disputas pactada entre las Partes³²¹. Con lo cual, según se señaló en apartados anteriores, pareciera que TRECESA consintió tal actuar de la Administración³²². De hecho, desde un principio, TRECESA expresamente confirmó que actualizaría el monto de las garantías³²³.

239. Adicionalmente, considero que los puntos uno y tres son, en cualquier caso, una manifestación de las facultades legales del MEM, por lo que no pueden ser arbitrarias.

240. Sobre el primer punto, la Resolución MEM-RESOL-2017-1515 (“**Resolución 2017-1515**”) dice expresamente que el MEM “*analizará todas las causas de cada caso de fuerza mayor o caso fortuito, otorgadas en su momento a Transportadora de Energía de Centroamérica, Sociedad Anónima, conforme el procedimiento que será emitido oportunamente por este Ministerio*”³²⁴.

³¹⁶ Memorial de Demanda, párr. 212.

³¹⁷ Memorial de Demanda, párr. 213.

³¹⁸ Memorial de Demanda, párr. 215.

³¹⁹ Memorial de Demanda, párr. 217.

³²⁰ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 9.

³²¹ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Vigésima.

³²² *Supra*. Párr. 233.; Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 6.

³²³ TRECESA, Memorial Entregando Minuta de Tercera Prórroga, **C-0662**, págs. 7 y 8 del PDF, Cláusula Segunda de la Minuta.

³²⁴ MEM, Resolución No. 2017-1515 del 14 de septiembre de 2017, **C-0138/JS-0017**, pág. 7.

241. Dicha redacción parece ser acorde a las funciones que le son asignadas al MEM. Así, el literal g), del artículo 34 de la Ley del Organismo Ejecutivo le otorga la función de “[e]jercer las funciones normativas y de control y supervisión en materia de energía eléctrica que le asignen las leyes”³²⁵. Por su parte, el artículo 4, h) del Reglamento del MEM le asigna al Ministro la función de “[d]irigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con el Ministerio”³²⁶.
242. En ese sentido, el apartado citado de la Resolución 2017-1515 no debiera entenderse como una modificación del Contrato, dado que el MEM únicamente se estaba refiriendo a un procedimiento para dar seguimiento a los casos ya declarados de fuerza mayor o caso fortuito. Ello pues, en todo caso, caería completamente dentro de las facultades soberanas del MEM de verificar el avance del Proyecto PET, sobre todo para dar seguimiento al cumplimiento de los plazos fijados en el Contrato y sus prórrogas.
243. Adicionalmente, quiero aclarar que el analizar las causas de fuerza mayor y caso fortuito ya declaradas, bajo un nuevo procedimiento, para darle seguimiento a su estado, no tiene efectos retroactivos. No se está obrando sobre el pasado y lesionando derechos adquiridos, modificándolos, sino emitiendo un procedimiento para, a futuro, dar seguimiento al estado de una situación ya declarada.
244. Con respecto al tercer punto listado, la Resolución 2017-1515 solicita al Adjudicatario la remisión de un informe de “*avance de ejecución detallado del proyecto, de conformidad con el programa de ejecución de obras*”³²⁷. Sobre este punto, me remito a lo ya señalado en la sección anterior respecto a las facultades del MEM para solicitar información relativa al desarrollo del Proyecto PET.
245. El MEM está llamado constitucionalmente a “[d]irigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio”³²⁸. El Ministerio tiene la autoridad legal para solicitar información pertinente sobre el desarrollo y ejecución del proyecto, con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y salvaguardar los intereses públicos en materia energética. Esta facultad no le es asignada contractualmente, sino por la Constitución y la Ley.
246. Al solicitar informes semestrales de la ejecución del Proyecto PET, el MEM está actuando dentro de su ámbito competencial y cumpliendo con supervisar los asuntos en materia energética³²⁹. Bajo el principio de legalidad, las Demandantes no podrían pretender limitar esta prerrogativa mediante un contrato.

³²⁵ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del 12 de diciembre de 1997, **MP-7**, art. 34.

³²⁶ Reglamento Orgánico Interno Ministerio Energía y Minas Acuerdo Gubernativo 382-2006, **R-13**, art. 4.

³²⁷ MEM, Resolución No. 2017-1515 del 14 de septiembre de 2017, **C-0138/JS-0017**, pág. 7.

³²⁸ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 194.

³²⁹ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del 12 de diciembre de 1997, **MP-7**, art. 34.

247. Por estos motivos, no coincido con la apreciación del perito legal de las Demandantes al señalar que las “*exigencias impuestas por el MEM (...) no tenían un fundamento legal*”³³⁰. Como quedó establecido en los párrafos anteriores, las cuestiones señaladas en la Resolución 2017-1515 surgían ya de las Bases de Licitación o de funciones legalmente impuestas al MEM, con lo que sí se encontraban fundamentadas.
248. Una vez más, en caso la Adjudicada no estuviera de acuerdo con estos actos del MEM, tenía a su disposición la vía administrativa para impugnarlos y, posteriormente, la posibilidad de someter la disputa al método de resolución de controversias pactado en el Contrato³³¹.

9. PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES ANTE EL MEM

9.1. Naturaleza jurídica de los procedimientos ante el MEM

249. De conformidad con el Contrato, el “Canon Anual” es la “única remuneración que percibirá el Oferente Adjudicado durante el Período de Amortización a partir de la Fecha de Operación Comercial”³³². El Contrato contemplaba distintas circunstancias que, tras el cumplimiento de ciertos requisitos, podían provocar el ajuste de este Canon Anual. Por un lado, el canon anual podría ajustarse “en aquellos casos en los que **como consecuencia** de la fuerza mayor o caso fortuito no atribuible al ADJUDICADO se incurra en costos y gastos adicionales”³³³, “**si y solo si estuvieran plenamente justificados**”³³⁴. Por otro lado, si, tras haber seguido los procedimientos establecidos en el numeral 5.10 de las Bases, el Adjudicado pagaba un monto en concepto de indemnización para la constitución de servidumbres por Lote que superara los valores máximos referenciales establecidos por la CNEE³³⁵, este quedaría facultado para solicitar al MEM un ajuste del valor del Canon Anual.
250. Dado que el procedimiento para el ajuste del Canon Anual por eventos de fuerza mayor o caso fortuito no se encontraba detallado por pasos en el Contrato³³⁶, el MEM

³³⁰ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 228.

³³¹ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Vigésima.

³³² Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Segunda.

³³³ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Décimo Primera.

³³⁴ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Décimo Primera.

³³⁵ Bases de Licitación, Numeral 5.10.13; Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Quinta.

³³⁶ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**

emitió el Acuerdo Ministerial 348-2013 (“**Acuerdo 348**”)³³⁷. En él se detallaba el siguiente procedimiento para las solicitudes de ajuste de Canon Anual por fuerza mayor/caso fortuito:

- Una vez se haya decretado la procedencia de la fuerza mayor o caso fortuito bajo la Cláusula Décimo Primera, el Adjudicado puede presentar su solicitud para el ajuste del Canon Anual por costos y gastos adicionales³³⁸;
- Recibida la documentación, el MEM tiene cinco días para remitirla a la CNEE, para que esta haga la revisión a detalle de los gastos y costos reclamados³³⁹;
- La CNEE tiene treinta días, luego de recibida la documentación, para pronunciarse y rendir informe al MEM sobre la solicitud, determinando el ajuste al valor del Canon Anual³⁴⁰.
- Dentro de los cinco días siguientes a la recepción del informe de la CNEE, el MEM resolverá lo procedente, previa opinión de su Unidad de Asesoría Jurídica. La resolución será notificada en los tres días siguientes de ser emitida³⁴¹.

251. Para las Demandantes, el Acuerdo 348 fue emitido como “*acto soberano (...) en ejercicio de las funciones que le confieren las leyes guatemaltecas*”³⁴². Las Demandantes justifica esta apreciación bajo el hecho de que el Acuerdo 348 establece, luego de sus considerandos, que “[e]n ejercicio de las funciones que le confieren los artículos 194 literal f) de la Constitución Política de Guatemala; 22 y 27 literal m) de la Ley del Organismo Ejecutivo (...) 4 literal g) y 6 literal b) del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Energía y Minas (...)”³⁴³ se emite el referido Acuerdo³⁴⁴.

252. En mi criterio, ambos procesos para el ajuste del Canon Anual (tanto por eventos de fuerza mayor como por servidumbres) son procesos eminentemente contractuales, cuya omisión generaría, necesariamente, disputas también de tipo contractual. Al resolver una disputa que se relacionaba sobre la naturaleza de un Acuerdo Ministerial (contractual o administrativa) la Corte de Constitucionalidad señaló que “*es importante aclarar a la entidad accionante que, contrario a lo que señala en apelación respecto de que el Acuerdo Ministerial reprochado es un acto puramente administrativo, dicho acuerdo contiene una decisión que claramente suscita una controversia contractual entre las partes, por lo que no constituye un acto derivado de una relación administración – administrado*”³⁴⁵. En ese caso, la Corte consideró que,

³³⁷ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**, pág. 1 a 3.

³³⁸ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**, art. 1.

³³⁹ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**, art. 2.

³⁴⁰ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**, art. 3.

³⁴¹ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**, art. 4.

³⁴² Contestación de las Demandantes a las Objeciones Preliminares párr. 129.

³⁴³ Contestación de las Demandantes a las Objeciones Preliminares párr. 129.

³⁴⁴ Contestación de las Demandantes a las Objeciones Preliminares párr. 129.

³⁴⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 447-2023. Sentencia del 23 de agosto de 2023, **MP-15**, págs. 11 – 12 (resaltado es propio).

siendo que el Acuerdo Ministerial en cuestión resolvía la rescisión del contrato entre las Partes, tal materia no podía ser un acto puramente administrativo, sino tenía un contenido naturalmente contractual³⁴⁶.

253. En este caso ocurre lo mismo. Tanto el ajuste del Canon por motivo de la constitución de servidumbres, como el ajuste provocado por eventos de fuerza mayor/caso fortuito son cuestiones derivadas directamente del Contrato³⁴⁷. Claramente, ambos procesos, según fueran resueltos, eran susceptibles de generar una controversia contractual entre las Partes, pues surgen de derechos otorgados por el Contrato.

254. De tal cuenta que la naturaleza jurídica de dichos procedimientos para el ajuste del Canon Anual es, sin duda, contractual. Por lo tanto, también son contractuales³⁴⁸ los remedios que la Adjudicada debía buscar en caso considerara que existió cualquier incumplimiento en la aplicación de dichos procedimientos para el ajuste del Canon, fuera por retraso, variación de sus etapas, o cualquier otra circunstancia.

9.2. SOBRE LA SUPUESTA OBLIGACIÓN DE SOLICITAR INFORMACIÓN Y ACLARACIONES ADICIONALES A TRECSA

255. En este mismo contexto de solicitudes de ajuste del Canon Anual, las Demandantes acusan al MEM y la CNEE de llevar a cabo, en al menos dos ocasiones, la revisión de sus solicitudes *“sin involucrar ni coordinar con la compañía, en su carácter de administrada, durante el trámite del proceso, incluyendo la omisión de brindarle la oportunidad a TRECSA de explicar su solicitud y la documentación de soporte proporcionada”*³⁴⁹. Sobre este punto, agrega el informe legal de las Demandantes que *“en ninguno de los procesos [se] le solicitó a TRECSA que presentase información adicional o complementaria que pudiera subsanar los aspectos faltantes”*³⁵⁰.

256. Para sustentar este supuesto deber de coordinación, el Perito de las Demandantes se funda en los principios de *“celeridad, sencillez y eficacia del trámite”*³⁵¹, que refleja el artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. No obstante, en ningún momento justifica cómo dichos principios operan en la ejecución de un Contrato administrativo. Adicionalmente tampoco identifica algún fundamento legal o contractual que impongan sobre la CNEE o el MEM tal deber de *“involucrar”*³⁵² o *“coordinar con la compañía”*³⁵³ en el proceso de ajuste del Canon Anual. De igual

³⁴⁶ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 447-2023. Sentencia del 23 de agosto de 2023, **MP-15**, págs. 11 y 12 (resaltado es propio).

³⁴⁷ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Quinta y Décimo Primera, respectivamente.

³⁴⁸ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Según las vías descritas en el Contrato para la resolución de disputas, Cláusula Vigésima y Cláusula Vigésima Sexta.

³⁴⁹ Memorial de Demanda, párr. 262.

³⁵⁰ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 289.

³⁵¹ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 289.

³⁵² Memorial de Demanda, párr. 262.

³⁵³ Memorial de Demanda, párr. 262.

forma, tampoco señala el Informe Pericial cómo tal supuesto deber de cooperación interactúa con la carga probatoria que le imponen al adjudicado la Cláusula Décimo Primera del Contrato³⁵⁴ y el Artículo primero del Acuerdo 348-2013³⁵⁵.

257. En mi opinión, simplemente no existe ningún fundamento jurídico en el Derecho guatemalteco que soporte la existencia del supuesto deber de coordinación.
258. En este caso, para cada solicitud, el Demandante acompañó la documentación que, en su momento, creyó que era suficiente para evidenciar la procedencia del respectivo Ajuste. En caso de que el Adjudicado considerara que la documentación de soporte que aportó fue mal interpretada, ignorada o utilizada erróneamente por la CNEE y el MEM, TRECSA debió haber presentado un recurso de reposición en contra de la resolución que se pronunció sobre su solicitud y, de ser rechazado, iniciar una acción contractual ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; no solicitar espacios adicionales, no contemplados, para darse a entender frente a la CNEE y al MEM.

9.3. DEBER DE MOTIVACIÓN A CARGO DEL MEM Y LA CNEE

259. En su jurisprudencia, la Corte de Constitucionalidad ha reconocido la existencia del principio de *“tutela administrativa efectiva”*³⁵⁶, el cual se encuentra reflejado en el artículo 12 de la Constitución: *“La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido”*³⁵⁷.
260. Para la Corte, en el contexto de un proceso administrativo, el referido principio comprende el derecho *“a ser oído; (...) a la prueba; (...) a una decisión expresa y fundada”*³⁵⁸. Las garantías del debido proceso, propias de los procesos judiciales, se extienden también a los procedimientos administrativos bajo el principio de tutela administrativa efectiva. Este principio incluye un amplio catálogo de derechos que

³⁵⁴ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Décimo Primera: *“Asimismo, si el Ministerio acepta la calificación de la Fuerza Mayor o Caso Fortuito, se pronunciará sobre los gastos y costos adicionales en que haya incurrido El Adjudicado, si y solo si estuvieran plenamente justificados”*. (resaltado es propio).

³⁵⁵ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**, art. 1: *“(...) para el efecto de ajuste parcial o total del valor del Canon Anual a que se refiere el referido contrato, podrá presentar al Ministerio de Energía y Minas, memorial conteniendo la solicitud correspondiente, para lo cual deberá adjuntar como mínimo la siguiente documentación (...) Detalle de los gastos y costos adicionales con su respectiva documentación de soporte...”* (resaltado es propio).

³⁵⁶ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2737-2023, Sentencia del 16 de enero del 2024, **MP-75**, pág.10. Ver también: Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4513-2023, Sentencia del 27 de febrero del 2024, **MP-76**, pág. 7. Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4402-2023, Sentencia del 29 de febrero del 2024, **MP-77**, pág. 9. y Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2902-2023, Sentencia del 9 de abril del 2024, **MP-78**, pág. 7. Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2737-2023, Sentencia del 16 de enero del 2024, **MP-75**, págs. 10 y ss.; mismo criterio sostenido en expedientes 4513-2023, 4402-2023 y 2902-2023, todos de la Corte de Constitucionalidad.

³⁵⁷ Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, **MP-2**, art. 12.

³⁵⁸ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2737-2023, Sentencia del 16 de enero del 2024, **MP-75**, pág. 10.

busca hacer eficaz la defensa de los derechos del administrado en los procedimientos administrativos³⁵⁹.

261. Este principio exige de la administración la emisión de decisiones “*útil[es] relativas a los derechos de los particulares*”³⁶⁰. Cuando los fallos o decisiones emitidos por la autoridad carezcan de fundamentación, ello implicará una vulneración al derecho a la tutela administrativa efectiva.
262. Ahora bien, en concordancia con lo anterior, el artículo 4 de la LCA establece la obligación de razonar las resoluciones de fondo que sean dictadas por la administración³⁶¹. Esto implica, que exista efectivamente una explicación y/o manifestación con relación a lo decidido. Es preciso señalar que el artículo *eiusdem* no aborda lo que se entiende por debidamente razonado, ni los alcances que estos puedan llegar a tener, solo impone la necesidad de que haya una manifestación sobre lo decidido. En general, se considera que una decisión administrativa será fundada cuando evidencia una argumentación lógica y estructurada del motivo de la decisión³⁶².
263. No corresponde al alcance de este informe determinar si, en su aspecto técnico, los informes emitidos por la CNEE y las Resoluciones del MEM fueron acertados al determinar el ajuste del Canon Anual. No obstante, considero que estas Resoluciones y sus respectivos informes³⁶³ cumplieron con otorgar una motivación suficiente de la decisión asumida para cada una de las solicitudes.
264. En su estructura general, cada informe técnico inicia detallando el fundamento normativo según el cual la CNEE debe hacer “*la revisión del detalle de los gastos y costos directos e indirectos*” para realizar el ajuste al valor del Canon Anual³⁶⁴.
265. Acto seguido, la CNEE aclaró que, para revisar las solicitudes de TRECSA, utilizó la herramienta digital preparada por la propia compañía y llamada “*fénix*”³⁶⁵. Entre otras cosas, la herramienta permitía a la CNEE visualizar “*la categoría a la cual pertenece*

³⁵⁹ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2737-2023, Sentencia del 16 de enero del 2024, **MP-75**, pág. 11.

³⁶⁰ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2737-2023, Sentencia del 16 de enero del 2024, **MP-75**, pág. 11.

³⁶¹ Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No. 119-96 del 20 de diciembre de 1996, **MP-12**, art. 4: (“Las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo. Estas últimas serán razonadas, atenderán el fondo y serán redactadas con claridad y precisión.”)

³⁶² Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2737-2023, Sentencia del 16 de enero del 2024, **MP-75**, pág. 20.

³⁶³ MEM, Resolución No. 599-2013 del 23 de febrero de 2015, **C-0156/LC-0033**; TRECSA, Comunicación sobre llamada MEM del 16 de octubre de 2017, **C-0151(C-156)**; MEM, Resolución No. 1198 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 26 de julio de 2021, **C-0159**; MEM, Resolución No. 1258 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 5 de agosto de 2021, **C-0161/LC-0019/LC-0021**; MEM, Resolución No. 599-2013 del 23 de febrero de 2015, **C-0156/LC-0033**; MEM, Resolución No. 1198 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 26 de julio de 2021, **C-0159**; MEM, Resolución No. 1258 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 5 de agosto de 2021, **C-0161/LC-0019/LC-0021**.

³⁶⁴ MEM, Resolución No. 599-2013 del 23 de febrero de 2015, **C-0156/LC-0033**, pág. 6 del PDF, numeral 2; CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, pág. 2, numeral 2; MEM, Resolución No. 1258 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 5 de agosto de 2021, **C-0161/LC-0019/LC-0021**, pág. 7, numeral 2. MEM, Resolución No. 599-2013 del 23 de febrero de 2015, **C-0156/LC-0033**; MEM, Resolución No. 1198 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 26 de julio de 2021, **C-0159**; MEM, Resolución No. 1258 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 5 de agosto de 2021, **C-0161/LC-0019/LC-0021**, numeral 2.

³⁶⁵ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, pág. 6. MEM, Resolución No. 1198 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 26 de julio de 2021, **C-0159**.

el costo o gasto adicional realizado”³⁶⁶, “el proyecto o los proyectos en los cuales se hizo necesario”³⁶⁷, “la identificación de la Fuerza Mayor invocada de acuerdo al criterio que dicho transportista considera”³⁶⁸. Esa “identificación” de la fuerza mayor se materializaba de la siguiente forma³⁶⁹:

Clasificación <input type="checkbox"/> Mayor Permanencia <input checked="" type="checkbox"/> GARANTÍAS <input checked="" type="checkbox"/> SEGUROS Y FIANZAS <input type="checkbox"/> CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE	Obra(s) Todas Las Obras	Fuerza(s) TODAS LAS FUERZAS	Proveedor: MAPFRE - Seguros Guatemala, S.A. Documento: CH 251 MAPFRE Fecha: 02/07/2018	Monto Doc: 113,674.72 Tasa de Cambio: 1 Porcentaje: 100% Monto USD: 101,677.43	Solicitado USD: 101,677.43
---	-----------------------------------	---------------------------------------	---	---	--------------------------------------

En utilización de la referida herramienta digital, en los Informes Técnicos de la CNEE GTTE-155 del 29 de julio de 2020 y del 21 de julio de 2021, la CNEE enlistaba e identificaba todos los registros contables que, bajo el Contrato y el Acuerdo 348-2013 se encontraban debidamente sustentados.

267. Con respecto a los registros contables que no estaban sustentados, en el Informe Técnico del 29 de julio de 2020, la CNEE explicó que los mismos no cumplían con los requisitos del Contrato y el Acuerdo Ministerial 348-2013 por cinco motivos principales o “*hitos importantes*”³⁷¹:

- No presentan Resolución o Resoluciones emitidas por el Ministerio de Energía y Minas mediante las cuales se aceptó la calificación de los Eventos de Fuerza Mayor o Caso Fortuito;
- No presentan documentación de soporte en la cual se evidencie las gestiones correspondientes con el Ministerio de Energía y Minas para considerar como aceptado los eventos de Fuerza Mayor o Caso Fortuito derivado del incumplimiento de respuesta de dicho Ministerio en los plazos contractuales.
- No presentan documentación de soporte necesaria que demuestre o justifique los costos y gastos adicionales incurridos;
- La información de soporte de los costos y gastos adicionales solicitados no guarda relación con las Fuerzas Mayores invocadas y por lo tanto no se puede demostrar que dichos costos fueren provocados por las Fuerzas Mayores o Caso Fortuito invocados;
- Los costos y gastos adicionales no se encuentran debidamente justificados y la información de soporte no explica a cabalidad por qué se derivan y como son

³⁶⁶ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, pág. 8.

³⁶⁷ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, pág. 8. *Ídem*.

³⁶⁸ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, pág. 8. *Ídem*. (Resaltado es propio).

³⁶⁹ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, pág. 8. *Ídem*.

³⁷⁰ Contrato de Autorización de Ejecución de las Obras de Transmisión de los Lotes A, B, C, D, E, y F adjudicadas como resultado del proceso de licitación abierta para la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica por el Valor del Canon Anual del 22 de febrero de 2010, **C-0065/JS-0006/LC-0002**, Cláusula Décima Primera; Acuerdo 348-2012, arts. 1 y 2.

³⁷¹ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, págs. 14, 16, 22, 24; MEM, Resolución No. 1258 sobre Ajuste del Valor del Canon Anual por Costos y Gastos Adicionales derivados de Fuerza Mayor del 5 de agosto de 2021, **C-0161/LC-0019/LC-0021**, págs. 13, 17, 21, 23, 25. *Ídem*.

provocados, si los mismos pudieron evitarse o realizarlos de manera eficiente con la debida diligencia o no ser atribuibles a los proyectos derivados de los Eventos de Fuerza Mayor o Caso Fortuito.

268. Para el Informe Técnico del 21 de julio de 2021, la CNEE también aclaró que TRECOSA no había presentado *“documentación necesaria que demuestro o justifique los costos y gastos adicionales incurridos, con los cuales se puedan diferenciar entre un Costos o Gasto adicional (Sobre Costo) y el -CAPEX- o inversión propia del proyecto”*³⁷². El contexto de esta aclaración se da al inicio del informe, cuando se aclara que la CNEE debía verificar que los costos y gastos *“no sean parte de la inversión que contractualmente TRECOSA tiene que realizar”*³⁷³, sino *“costos y gastos adicionales”*³⁷⁴. También se aclara que, a pesar de lo útil que puede resultar la herramienta digital brindada por la Adjudicada, la CNEE igual debe *“verific[ar] la relación que [los costos y gastos adicionales] tienen con las fuerzas mayores invocadas”*³⁷⁵.
269. Como viene de señalarse, para cada categoría de gastos, en cada uno de los informes, con miles de registros contables, la CNEE distinguió entre los registros que cumplían con evidenciar fehacientemente la solicitud, de aquellos que no. Para aquellos que no, enlistó taxativa y claramente los motivos que, ajustado a lo establecido en el Contrato y el Acuerdo 348-2013, les impedía justificar lo solicitado.
270. En todos estos casos citados, posterior al respectivo Informe Técnico de la CNEE procedía que el MEM, previa opinión de su Unidad de Asesoría Jurídica, resolviera lo procedente³⁷⁶. Dado que, según el Acuerdo Ministerial 348-2013, la CNEE es la encargada de *“la revisión del detalle de los gastos y costos directos e indirectos...”*³⁷⁷ así como de *“emit[ir] el pronunciamiento respectivo para realizar el ajuste al valor del canon anual”*³⁷⁸, era indispensable que el MEM fundamentara su decisión en la revisión a detalle previamente realizada por la CNEE³⁷⁹.
271. Por ello, al dar el contexto suficiente del proceso seguido para resolver las solicitudes, otorgar el fundamento jurídico, y referir a las facultades que cada órgano tenía para realizar las determinaciones que llevaron a la resolución final, el MEM cumplió con emitir resoluciones lo suficientemente fundadas.

³⁷² CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, págs. 13, 17, 21, 23, 25. Por ejemplo: Informe Técnico de la CNEE GTTE-168 del 21 de julio de 2021, págs. 13, 17, 21, 23, 25. (C-161).

³⁷³ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, *Ídem*, pág. 10.

³⁷⁴ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, *Ídem*, pág. 11.

³⁷⁵ CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020, **MP-79**, *Ídem*, pág. 10.

³⁷⁶ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**, art. 4.

³⁷⁷ Ley General de Electricidad, Decreto 93-96 del Congreso de la República de Guatemala, **C-0565**, art. 4.

³⁷⁸ Ley General de Electricidad, Decreto 93-96 del Congreso de la República de Guatemala, **C-0565**, art. 4.

³⁷⁹ MEM, Acuerdo Ministerial No. 348-2013 del 10 de octubre de 2013, **C-0096/LC-0013**, art. 2.

272. En todo caso, si las Demandantes consideraron que las motivaciones del MEM eran incorrectas, o que estaban basadas en apreciaciones inadecuadas de la CNEE, esta tenía la información suficiente para ejercer su debida defensa, presentar un recurso de reposición y, de ser necesario, acudir al juez del Contrato. Ello, pues las resoluciones e informe le identificaban de manera clara las razones taxativas frente a las cuales hubiera tenido que defenderse en la disputa correspondiente.

10. SOBRE LA CONSULTA INDÍGENA EN EL DERECHO GUATEMALTECO

273. En 1989, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes³⁸⁰ (“**Convenio 169**”). El Congreso de Guatemala aprobó, según el proceso de entrada en vigor de instrumentos internacionales, dicho Tratado en 1996, bajo el Decreto 9-96 del Congreso de la República³⁸¹.

274. En su artículo sexto, el Convenio 169 establece la obligación de los gobiernos de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados”³⁸² cuando “se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”³⁸³. El segundo párrafo de este mismo artículo impone, a su vez, la obligación de efectuar dichas consultas de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

275. A diferencia de otros ejemplos en la legislación comparada, como el caso de Perú³⁸⁴, Guatemala no cuenta con legislación ordinaria específica que regule el derecho de consulta estipulado en el Convenio 169. Por el contrario, el desarrollo del contenido de dicha obligación para el Estado de Guatemala ha sido desarrollado vía jurisprudencia por la Corte de Constitucionalidad.

276. En ese desarrollo jurisprudencial, la Corte de Constitucionalidad ha pasado por distintas “etapas” en su tratamiento del derecho de consulta. Brevemente podríamos describirlas de la siguiente forma:

- **Etapas de la primacía del “principio de legalidad” (c. 2007):** En estos precedentes, la Corte de Constitucionalidad declaraba inconstitucionales las normativas emitidas por Concejos Municipales que llamaban a consultas de

³⁸⁰ Oficina Internacional de Trabajo (OIT). Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Edición Conmemorativa 25 años, **C-0578**.

³⁸¹ Decreto 9-96 del Congreso de la República de Guatemala que aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, **C-0577**.

³⁸² Oficina Internacional de Trabajo (OIT). Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Edición Conmemorativa 25 años, **C-0578**, art. 6.

³⁸³ Oficina Internacional de Trabajo (OIT). Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Edición Conmemorativa 25 años, **C-0578**, art. 6. *Ídem*.

³⁸⁴ Ley No. 29785 del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), **MP-80**.

buena fe para proyectos extractivos. Esto, por violar los artículos 125, 152 y 154 de la Constitución, al no tener normas expresas que los facultaran para emitir tales normativas. De igual forma, exhortaban al Congreso de la República para legislar sobre esta materia³⁸⁵.

- **Etapa de la ausencia de oposición (c.2008):** En estos precedentes, la Corte de Constitucionalidad negaba amparos por violación al derecho de consulta. Ello, argumentando que, al menos en el caso de proyectos mineros, la Ley de Minería establecía un derecho a oponerse. Por lo cual, al no presentarse oposiciones, o recursos administrativos, no pueden evidenciarse agravios reparables mediante amparo³⁸⁶.
- **Etapa de interpretación efectiva del derecho de consulta (c. 2009 – 2015):** A partir de este precedente, la Corte de Constitucionalidad considera que la falta de legislación ordinaria en la materia no puede anular el derecho de consulta de las comunidades indígenas. De igual forma, la Corte comienza a delinear los parámetros para llevar a cabo este proceso, con base en la visita de trabajo del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Así, identificaron los “*elementos vitales*” como³⁸⁷:
 - Carácter previo de la consulta;
 - Naturaleza de diálogo genuino con deseo sincero de alcanzar un acuerdo común;
 - Consulta de buena fe, generando confianza entre las partes mediante mecanismos eficaces de consulta y participación;
 - A través de instituciones representativas indígenas;
 - Consulta sistemática y transparente;
 - Naturaleza no vinculante, pero informativa;
 - No comprende un derecho de veto.

277. Con base en lo anterior, la Corte también adelantó que las formas de consulta establecidas en el Código Municipal no son pertinentes para viabilizar el derecho de consulta de las poblaciones indígenas.

- **Etapa de establecimiento de procedimientos específicos bajo el Gabinete de Pueblos Indígenas (c. 2015 – 2016):** En estos precedentes, la Corte de Constitucionalidad reconoce al “*Gabinete de Pueblos Indígenas e interculturalidad*”³⁸⁸ como la autoridad idónea para implementar, coordinar y supervisar la consulta a pueblos indígenas. Además, estableció, en términos muy

³⁸⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1179-2005, Sentencia del 8 de mayo del 2007, **MP-81**. Ver también: Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1408-2005, Sentencia del 4 de septiembre del 2007, **MP-82**.

³⁸⁶ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 123-2007, Sentencia del 9 de enero del 2008, **MP-83**.

³⁸⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3878-2007, Sentencia del 21 de diciembre del 2009, **MP-84**; Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1031-2009, Sentencia del 25 de mayo del 2010, **MP-85**. Ver también: Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 411-2014, Sentencia del 12 de enero del 2016, **MP-86**; Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 5705-2013 y 5713-2013, Sentencia del 12 de enero del 2016, **MP-87**, y Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 406-2014, Sentencia del 23 de noviembre de 2015, **MP-88**, págs.27 a 30.

³⁸⁸ Creada bajo el Acuerdo Gubernativo No. 117-2014, del 29 de marzo del 2014, **MP-89**, ahora reemplazada por el Gabinete Específico de Desarrollo Social, creado bajo Acuerdo Gubernativo No. 11-2019 del 25 de enero del 2019, **MP-90**, y con ampliación de vigencia mediante Acuerdo Gubernativo No. 25-2024 del 24 de enero del 2024, **MP-91**.

generales y para el caso de proyectos de transporte de energía eléctrica, los siguientes pasos para llevar a cabo la consulta conforme a estándares internacionales³⁸⁹:

- El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales traslada al referido Gabinete el expediente administrativo que se forme con la solicitud de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental;
 - El Gabinete requiere al Ministerio de Energía y Minas informe circunstanciado de lo actuado dentro del procedimiento de autorización de transporte de energía eléctrica;
 - Una vez recibida la documentación, se realiza convocatoria de las comunidades asentadas dentro de la zona de incidencia del proyecto, mediante todos los medios de difusión y comunicación;
 - El citado Gabinete convoca, a “*preconsulta*” a dos representantes titulares y el mismo número de suplentes de:
 - Concejos Municipales;
 - Comunidades representativas de pueblos indígenas dentro de la zona de incidencia, mediante el o los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural correspondientes;
 - Ministerios de Energía y Minas, Ambiente y Recursos Naturales, y de Cultura y Deportes;
 - Junta directiva de la comunidad lingüística de la comunidad mayahablante con presencia en la zona de incidencia, por medio de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala;
 - Consejos Comunitarios de Desarrollo;
 - Alcaldes Auxiliares o Comunitarios;
 - Persona Jurídica sobre la cual ha recaído la autorización para realizar el servicio de transporte de energía eléctrica;
 - Entre otros;
 - En la “*preconsulta*”, cada persona e institución proporcionará información objetiva, veraz y según su competencia relativa al proyecto en cuestión;
 - Posteriormente, se proponen los mecanismos para la realización de la consulta;
 - Una vez realizada la “*preconsulta*” se fija un plazo perentorio para la apertura de la consulta propiamente dicha;
 - Una vez alcanzados los acuerdos, las autoridades gubernativas y municipales deben definir y, en su caso, autorizar las formas y requisitos para garantizar el cumplimiento de acuerdos;
 - Todo lo anterior en un plazo no mayor de seis meses.
- **Etapas de establecimiento de procedimientos específicos bajo el Ministerio de Energía y Minas (c. 2016 -):** A partir de estos precedentes, la Corte de Constitucionalidad mantuvo básicamente el mismo procedimiento descrito en la

³⁸⁹ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados No. 156-2013 y 159-2013, Sentencia del 25 de marzo del 2015, **MP-92**.

etapa anterior, reemplazando las funciones asignadas al Gabinete de Pueblos Indígenas e interculturalidad y asignándoselas al referido Ministerio, cuando corresponda a proyectos relativos a su cartera³⁹⁰.

278. Si bien la Corte de Constitucionalidad podría haber sostenido un desarrollo más uniforme respecto a la autoridad principalmente encargada para realizar la consulta, cuestión que no se encuentra plenamente zanjada hoy día, sí ha mantenido uniformidad sobre la vigencia del derecho de consulta, incluso en ausencia de legislación específica. Así, la Corte ha reiterado en varias ocasiones que *“la carencia de legislación ordinaria ad hoc no puede significar la nulidad de la consulta que asiste a los pueblos indígenas”*³⁹¹.
279. Por lo cual, a pesar de incluso llegar al extremo de fijarle al Congreso un plazo de *“un año contado”*³⁹² a partir de la sentencia dentro de los expedientes acumulados 90-2017, 91-2017 y 92-2017 para emitir la ley correspondiente (obligación que no se ha cumplido), se arrogó la facultad de emitir una sentencia para intentar regular la cuestión³⁹³.
280. Así, cuando el Estado se enfrente a la necesidad de desarrollar una consulta a comunidades indígenas, en el contexto de un macroproyecto, bajo el Convenio 169, deberá seguir los parámetros fijados por la Corte de Constitucionalidad en su desarrollo jurisprudencial. Sobre todo, observando los distintos *“elementos vitales”*³⁹⁴ que ha fijado la propia Corte de Constitucionalidad³⁹⁵. El problema yace en que, al haber desarrollado esta materia jurisprudencialmente y no bajo una ley ordinaria, se ha caído en ciertas ambigüedades o aparentes contradicciones en los pasos exactos del proceso de consulta. Sin mencionar que la Corte ha ido realizando cambios a los procedimientos que fija, caso por caso. Por eso mismo es que la Corte de Constitucionalidad sigue reconociendo la *“ingente necesidad de que se emita regulación especial de la consulta a nivel interno”*³⁹⁶.
281. En los expedientes 5711-2013 (relativo a Santa Catarina Ixtahuacán) y 1798-2015 (relativo a San Andrés Xecul) de la Corte de Constitucionalidad, relacionados con el presente caso, la Corte esboza una modalidad o cauce de acción que varían respecto de los desarrollos jurisprudenciales anteriores respecto del derecho de consulta. En

³⁹⁰ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados No. 90-2017, 91-2017, y 92-2017, Sentencia del 26 de mayo de 2017, **MP-93**, págs. 19 y 20.

³⁹¹ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados No. 156-2013 y 159-2013, Sentencia del 25 de marzo del 2015, **MP-92**, pág. 30.

³⁹² Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados No. 90-2017, 91-2017, y 92-2017, Sentencia del 26 de mayo de 2017, **MP-93**, pág. 108.

³⁹³ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados No. 90-2017, 91-2017, y 92-2017, Sentencia del 26 de mayo de 2017, **MP-93**, pág. 108.

³⁹⁴ Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3878-2007, Sentencia del 21 de diciembre del 2009, **MP-84**; Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1031-2009, Sentencia del 25 de mayo del 2010, **MP-85**. Ver también: Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 411-2014, Sentencia del 12 de enero del 2016, **MP-86**; Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 5705-2013 y 5713-2013, Sentencia del 12 de enero del 2016, **MP-87** y Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 406-2014, Sentencia del 23 de noviembre de 2015, **MP-88**.

³⁹⁵ *Supra*, párr. 316.

³⁹⁶ Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados No. 90-2017, 91-2017, y 92-2017, Sentencia del 26 de mayo de 2017, **MP-93**, pág. 102.

ambos expedientes, la Corte de Constitucionalidad hace referencia al “cauce de acción de las corporaciones municipales y sus autoridades, al tener conocimiento de la implementación de proyectos, operaciones o actividades vinculadas al transporte de energía eléctrica...”³⁹⁷.

282. Si bien la Corte de Constitucionalidad aclara que los procesos de consulta mencionados en el Código Municipal no son suficientes para cubrir las exigencias del derecho de consulta a comunidades indígenas, no exime por ello de responsabilidad en el asunto a las corporaciones municipales. Por el contrario, la Corte señala que “*toda corporación municipal tiene expedita la posibilidad de proceder frente a esas situaciones de modo ajustado a la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales...*”³⁹⁸.
283. Así, la Corte indica que cuando un concejo municipal tenga conocimiento de iniciativas de transporte eléctrico que puedan tener afectaciones en su circunscripción municipal “*le corresponde, por medio del Alcalde Municipal, dar noticia de ello y promover la realización de la consulta respectiva dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo*”³⁹⁹. Esta es precisamente una de esas instancias donde se evidencia un concierto entre las funciones de las corporaciones municipales bajo el Código Municipal y el Sistema de Consejos desarrollado bajo la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, según se señalaba algunos puntos más arriba en este mismo informe⁴⁰⁰.
284. Precisamente, el Consejo Departamental de Desarrollo está integrado por representantes del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, así como del Ministerio de Energía y Minas. Vale recalcar, como la propia Corte lo hace, que esta última es la cartera “*mediante la cual el Organismo Ejecutivo debe hacerse cargo de practicar la consulta previa*”⁴⁰¹ cuando se trate de proyectos relacionados con sus funciones, como lo es el transporte de energía. De tal cuenta que, según los expedientes citados, una vez el alcalde municipal gestione la realización de la consulta en el seno del Consejo Departamental correspondiente, el Ministerio de Energía y Minas debe “*asumir las medidas y girar las instrucciones pertinentes para llevarla a cabo*”. En otras palabras, para que el MEM pueda actuar se requiere que primero la gestión del alcalde municipal. En este contexto, la Corte hace referencia a

³⁹⁷ Corte de Constitucionalidad, Expediente 5711-2013. Sentencia del 7 de julio de 2016, **MP-94** y Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 26 de enero de 2017. Expediente 1798-2015, **C-0547**, pág. 41.

³⁹⁸ Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 26 de enero de 2017. Expediente 1798-2015, **C-0547**, pág. 47.

³⁹⁹ Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 26 de enero de 2017. Expediente 1798-2015, **C-0547**, pág. 47.

⁴⁰⁰ *Supra*, párr. 74.

⁴⁰¹ Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 26 de enero de 2017. Expediente 1798-2015, **C-0547**, pág. 47.

los procedimientos específicos derivados de expedientes como los acumulados 156-2013 y 159-2013, señalados más arriba⁴⁰².

285. Si bien en su Informe Legal el experto de las Demandantes indica que en los fallos 5711-2013 y 1798-2015 la Corte “*resolvió que el MEM tenía la obligación de realizar las consultas*”⁴⁰³, tal consideración deja de lado las obligaciones que, previo a la labor del MEM, las mismas sentencias habían asignado a las corporaciones municipales y a los alcaldes municipales.
286. En el contexto del expediente 1798-2015, el Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo del Departamento de Totonicapán emitió un auto de debida ejecución de amparo, del seis de agosto de dos mil dieciocho, en que fijaba al Ministerio de Energía y Minas un plazo de quince días para que “*asuma las medidas y gire las instrucciones pertinentes para que proceda a iniciar las diligencias referentes a la Consulta a las Comunidades Indígenas...*”⁴⁰⁴. Nada menciona dicho auto sobre la previa obligación que, efectivamente, establecía la sentencia de la apelación de amparo en dicho expediente para la Corporación Municipal respectiva⁴⁰⁵. Ello, a pesar de que la “*debida ejecución de lo resuelto en amparo*”⁴⁰⁶ pareciera exigir previamente el cumplimiento de las autoridades municipales.
287. Con base en lo anterior, no puedo coincidir plenamente con la apreciación del Informe Legal de las Demandantes según la cual el Ministerio de Energía y Minas incurrió “*en desobediencia*” o “*incumplimiento de deberes*”⁴⁰⁷. En primer lugar, porque la inexistencia de un marco jurídico sobre el cumplimiento de la obligación relativa a la consulta hace que ésta deba realizarse conforme a los parámetros fijados, caso por caso, por la Corte de Constitucionalidad (a la luz de los desarrollos jurisprudenciales anteriores). Como mencioné anteriormente, en este caso la obligación recaía principalmente en las municipalidades. En segundo lugar, porque la jurisprudencia que debe suplir tal vacío legal puede variar en cuanto al proceso a seguir y las autoridades correspondientes para llevarlo a cabo.

⁴⁰² Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 7 de julio de 2016. Expediente 5711-2013, **C-0546**, pág. 48 y Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 26 de enero de 2017. Expediente 1798-2015, **C-0547**, pág. 25.

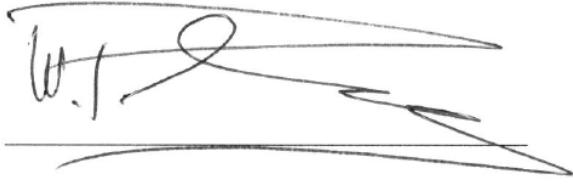
⁴⁰³ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 267.

⁴⁰⁴ Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo del Departamento de Totonicapán, Expediente No. 08003-2015-00059. Sentencia del 6 de agosto del 2018, **MP-95**.

⁴⁰⁵ Ídem.

⁴⁰⁶ Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, **C-0559**, art. 55.

⁴⁰⁷ Informe Legal de Prof. Rodolfo Alegría Toruño, párr. 269.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Palma Villagrán', written over a horizontal line. The signature is stylized and somewhat cursive.

Marcos Palma Villagrán

Listado de Anexos

Anexo No.	Descripción
MP-1	Hoja de Vida del Lic. Marcos Palma
MP-2	Constitución Política de la República de Guatemala de 1985
MP-3	Diario de las Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, Tomo III, No. 54 del 29 de marzo de 1985
MP-4	Constitución de la República de Guatemala de 1965
MP-5	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4197-2017. Sentencia del 19 de diciembre del 2018
MP-6	Ley General de Electricidad, Decreto No. 93-96 del 15 de noviembre de 1996
MP-7	Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del 12 de diciembre de 1997
MP-8	Acuerdo Gubernativo No. 68-2007 del 6 de marzo de 2007
MP-9	Acuerdo Gubernativo 145-2008 del 19 de mayo de 2008
MP-10	Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-92, del 27 de octubre de 1992
MP-11	Castro, Juan Pablo, Código Civil, Comentado y Anotado, Ius Ediciones, Vol. 2 (2016)
MP-12	Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto No.119-96 del 20 de diciembre de 1996
MP-13	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2829-2021, Sentencia del 9 de diciembre del 2021
MP-14	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4938-2017. Sentencia del 19 de febrero de 2018
MP-15	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 447-2023. Sentencia del 23 de agosto de 2023
MP-16	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 112-90. Reforma del Artículo 205 del Decreto 1-85 del 25 de mayo de 1990

MP-17	Pressacco Chávez, Carlos Fabián, et al., “Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala”, Pontificia Universidad Javeriana Centro, Pontificia Universidad Javeriana Centro, CEJA, 2000
MP-18	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 285-97. Sentencia del 8 de junio de 1998
MP-19	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 320-2000. Sentencia del 28 de junio de 2000
MP-20	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2266-2003. Sentencia del 2 de agosto del 2004.
MP-21	Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 5009-2021 y 7157-2021. Sentencia del 6 de junio del 2023
MP-22	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2107-2013. Sentencia del 12 de mayo de 2015
MP-23	Ley electoral y de Partidos Políticos, Decreto No. 1-85, del 14 de enero de 1986
MP-24	Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 282-87 y 285-87. Sentencia del 19 de mayo de 1988
MP-25	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, del 15 de abril del 2002
MP-26	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3679-2021. Sentencia del 7 de julio de 2022
MP-27	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3269-2021. Sentencia del 18 de enero de 2022
MP-28	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5897-2021. Sentencia del 6 de julio de 2022
MP-29	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3755-2022. Sentencia del 7 de noviembre de 2024
MP-30	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2398-2007. Sentencia del 5 de marzo del 2008
MP-31	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4279-2012. Sentencia del 15 de julio de 2014

MP-32	S. Dighero Herrera, "El Control de la Constitucionalidad de las leyes en Guatemala", <i>Instituto de Investigaciones Jurídicas</i> , Anuario de Derecho Latinoamericano (2002)
MP-33	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2018-2021. Sentencia del 6 de julio de 2023
MP-34	Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 1202-2006, 1288-2006 y 1451-2007. Sentencia del 8 de enero del 2008
MP-35	Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados 1028, 1029, 1036, 1037, 1038, 1042, 1043, 1044, 1047, 1051, 1053, 1061, 1062 y 1294-2016. Sentencia del 20 de diciembre de 2012
MP-36	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 114-2020. Sentencia del 26 de mayo del 2020
MP-37	Corte de Constitucionalidad, Acuerdo No. 1-2013 del 1 de febrero de 2013
MP-38	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5294-2013. Sentencia de 3 de diciembre de 2015
MP-39	Eduardo Ferrer MacGregor y Rubén Sánchez Gil, "Cosa juzgada y precedente de la acción de inconstitucionalidad mexicana" en <i>Instituto de Investigaciones Jurídicas</i> . Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (2009)
MP-40	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3338-2023. Sentencia del 16 de noviembre del 2023
MP-41	H. Calderón, "Ministerios del Estados" en <i>Derecho Administrativo Guatemalteco</i> , Editorial Purrúa, (2004)
MP-42	García Castillo, Tonatiuh, "Capítulo Tercero: Figuras legales alrededor del contrato de Estado Internacional" en <i>El Contrato Internacional</i> (2008)
MP-43	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 964-2013. Sentencia de 24 de marzo del 2015
MP-44	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1497-2013. Sentencia del 6 de agosto del 2013
MP-45	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 464-2013. Sentencia del 7 de Mayo del 2013

MP-46	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 427-2019. Sentencia del 16 de julio del 2019
MP-47	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2051-2017. Sentencia del 11 de diciembre del 2018
MP-48	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 962-2013. Sentencia del 29 de enero del 2014
MP-49	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3016-2013. Sentencia del 14 de julio del 2015
MP-50	Acuerdo Gubernativo No. 382-2006 del 28 de junio de 2006
MP-51	H. Escola, "Del Contrato Administrativo" en <i>Compendio de Derecho Administrativo</i> . Ediciones de Palma, (1990)
MP-52	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2579-2009. Sentencia del 7 de enero del 2010
MP-53	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2128-2019. Sentencia del 15 de julio del 2019
MP-54	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2019-2018. Sentencia del 23 de mayo del 2019
MP-55	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4732-2018, Sentencia del 11 de diciembre del 2018
MP-56	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4299-2015, Sentencia del 19 de noviembre del 2015
MP-57	Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4349-2009. Sentencia de 10 de febrero del 2010
MP-58	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5689-2013. Sentencia del 18 de junio del 2014
MP-59	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 5030-2013. Sentencia
MP-60	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1471-2002. Sentencia del 11 de marzo del 2003
MP-61	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 308-2023. Sentencia de 17 de enero del 2024

MP-62	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 416-2023. Sentencia de 17 de enero del 2024
MP-63	RAE, “Definición de silencio administrativo” disponible en: https://dpej.rae.es/lema/silencio-administrativo
MP-64	H. Calderón, “El Silencio administrativo y sus efectos en la legislación guatemalteca”, <i>Facultad de Derecho, USAC</i> , (1984)
MP-65	Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 5689-2013. Sentencia de 18 de junio del 2014
MP-66	Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto No. 1427 del 8 de marzo de 1971
MP-67	Ley de Comercialización de Hidrocarburos, Decreto No. 109-97 del 26 de noviembre de 1997
MP-68	Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 4626-2018. Sentencia de 14 de octubre del 2019
MP-69	Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 5041-2011 Sentencia del 6 de junio del 2012
MP-70	Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 1151-2018. Sentencia de 18 de julio de 2018.
MP-71	Corte de Constitucionalidad. Expediente No. 3913-2014 Sentencia de 14 de septiembre del 2015.
MP-72	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1641-2010. Sentencia del 30 de marzo del 2011
MP-73	Ley del Servicio Civil, Decreto No. 1748 del 2 de mayo de 1979
MP-74	Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, Decreto No. 48-99 del 21 de diciembre de 1999
MP-75	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2737-2023, Sentencia del 16 de enero del 2024
MP-76	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4513-2023, Sentencia del 27 de febrero del 2024
MP-77	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 4402-2023, Sentencia del 29 de febrero del 2024

MP-78	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 2902-2023, Sentencia del 9 de abril del 2024
MP-79	CNEE, Informe Técnico GTTE-155, Expediente GTTA-20-25, del 29 de julio del 2020
MP-80	Ley No. 29785 del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
MP-81	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1179-2005, Sentencia del 8 de mayo del 2007
MP-82	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1408-2005, Sentencia del 4 de septiembre del 2007
MP-83	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 123-2007, Sentencia del 9 de enero del 2008
MP-84	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 3878-2007, Sentencia del 21 de diciembre del 2009
MP-85	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 1031-2009, Sentencia del 25 de mayo del 2010
MP-86	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 411-2014, Sentencia del 12 de enero del 2016
MP-87	Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados Nos. 5705-2013 y 5713-2013, Sentencia del 12 de enero del 2016
MP-88	Corte de Constitucionalidad, Expediente No. 406-2014, Sentencia del 23 de noviembre de 2015
MP-89	Acuerdo Gubernativo No. 117-2014, del 29 de marzo del 2014
MP-90	Acuerdo Gubernativo No. 11-2019 del 25 de enero del 2019
MP-91	Acuerdo Gubernativo No. 25-2024 del 24 de enero del 2024
MP-92	Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados No. 156-2013 y 159-2013, Sentencia del 25 de marzo del 2015
MP-93	Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados No. 90-2017, 91-2017, y 92-2017, Sentencia del 26 de mayo de 2017

MP-94	Corte de Constitucionalidad, Expediente 5711-2013. Sentencia del 7 de julio de 2016
MP-95	Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo del Departamento de Totonicapán, Expediente No. 08003-2015-00059. Sentencia del 6 de agosto del 2018