

GUSTAVO ALEXANDER LICARDIE RAMIREZ

**APLICACION DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO
A LA ENAJENACION DE BIENES MUNICIPALES**



universidad
FRANCISCO MARROQUIN
FACULTAD DE DERECHO

GUATEMALA, ENERO DEL 2001

Esta tesis fue elaborada por el autor para
obtener el grado académico de Licenciado
en CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
y los títulos profesionales de ABOGADO Y
NOTARIO.

Ana Lucía Castillo de Vizcaino
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, 22 de enero del 2001

Señores miembros del
Consejo de la Facultad de Derecho
UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN
Ciudad

Miembros del Consejo,

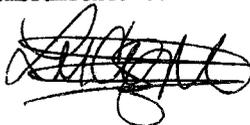
por medio de la presente luego de saludarlos, quisiera hacer de su conocimiento que el señor Gustavo Alexander Licardié Ramírez ha terminado la investigación de su punto de tesis acerca de si es posible la aplicación de la ley de contrataciones del Estado a la enajenación de bienes municipales.

Personalmente fue un gusto haber contado entre los integrantes del seminario con Gustavo pues siempre se caracterizó por ser un seminarista responsable, participativo y entusiasta que realizó con mucha seriedad su investigación tomando en cuenta las sugerencias y comentarios que surgían de las discusiones en el seminario, las cuales fueron muy pocas pues Gustavo hacía su trabajo a fondo y de manera muy completa llevando en la mayoría de ocasiones las ideas al seminario ya bien perfiladas e investigadas.

Hago la aclaración que Gustavo fue asignado a mi seminario, pues parecería que el tema administrativo podría ser más razonable discutirlo en otro seminario, en virtud de que el Consejo consideró, que el tema era de introducción al derecho pues en su trabajo se debían discutir principios como la remisión de las normas y la vigencia de las mismas lo cual les RUEGO TOMAR EN CONSIDERACION AL MOMENTO DE INTEGRARLE LA TERNA CORRESPONDIENTE.

Desde esa perspectiva se dirigió la investigación y les informo que Gustavo sugirió que la Lic. María Luisa Beltranena de Padilla sería la persona a quien se le consultaría a lo largo de la investigación los asuntos pertinentes al fondo de la misma.

Les agradezco la atención a la presente y les reitero que es un gusto informales que considero que la investigación fue realizada a fondo y cabalidad y que por ello me permito solicitarles procedan con el nombramiento de la respectiva terna, atentamente,





UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN

AFILIADO FISCAL 632-A
01010 GUATEMALA, C.A.
PBX (502) 361-2091
331-3888 334-6886
FAX (502) 334-6896

LOS INFRASCritos EXAMINADORES DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN:

Dr. Luis Beltranena Valladares (PRESIDENTE)

Lic. María Regina Morales de Fernández

Lic. María del Pilar Bonilla de Robles

CERTIFICAN QUE EN EL EXAMEN DEL TRABAJO DE TESIS:

"APLICACION DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO A LA

ENAJENACION DE BIENES MUNICIPALES"

PRACTICADO EN ESTA FECHA AL ESTUDIANTE:

GUSTAVO ALEXANDER LICARDIE RAMIEZ

OBTUVO EL RESULTADO DE:

Aprobado

Guatemala, 13 de febrero de 2001

Luis Beltranena Valladares
María Regina Morales de Fernández
María del Pilar Bonilla de Robles



universidad FRANCISCO MARROQUÍN

Guatemala, 7 de marzo de 2001

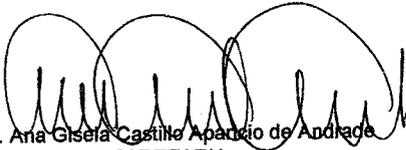
Señor
Gustavo Alexander Licardié Ramirez
Presente

Estimado Gustavo,

Con la presente tengo el gusto de informarle que el Consejo de la Facultad de Derecho, en virtud de los dictámenes favorables, emitidos por los revisores en su examen general de tesis, Licenciadas, María Regina Morales de Fernández, María del Pilar Bonilla de Robles y Doctor Luis Beltranena Valladares, acordó, autorizar la impresión de su trabajo de tesis titulado **"Aplicación de la ley de Contrataciones del Estado a la enajenación de bienes municipales"**.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted, atentamente.

FACULTAD DE DERECHO


Licda. Ana Gisele Castillo Aparicio de Andrade
SECRETARIA



A Dios
A mis padres

INDICE

| | |
|---|----------|
| INTRODUCCION..... | I |
| | |
| CAPITULO I. El municipio | |
| A. Definición de municipio..... | 1 |
| B. Origen del municipio..... | 2 |
| C. El municipio en Guatemala..... | 3 |
| | |
| CAPITULO II. Regulación de la enajenación de bienes municipales en la Constitución Política de la República y el Código Municipal. | |
| A. Regulación constitucional y el principio de supremacía constitucional... 5 | 5 |
| B. Regulación del Código Municipal referente a enajenación de bienes del municipio..... | 7 |
| | |
| CAPITULO III. Derogatoria de leyes. | |
| A. Doctrina de autores acerca de la derogatoria de leyes..... | 12 |
| B. La derogatoria de leyes según la legislación guatemalteca..... | 13 |
| C. Análisis de la derogatoria de las normas del Código Fiscal, relativas a enajenación de bienes estatales, por ser incompatibles con las normas contenidas en la Ley de Contrataciones del Estado..... | 15 |
| D. Esquemas sobre los procedimientos de venta de bienes estatales, contenidos en el Código Fiscal y en la Ley de Contrataciones del Estado..... | 20 |
| E. Cuadro comparativo de las incompatibilidades existentes entre el Código Fiscal y la Ley de Contrataciones del Estado en cuanto a la venta de bienes propiedad del Estado..... | 23 |
| | |
| CAPITULO IV. Análisis relativo a la ley que debe aplicarse a la enajenación de bienes municipales. | |
| A. Argumentos en favor de la aplicación del procedimiento contenido en el Código Fiscal..... | 24 |
| B. Argumentos en favor de la aplicación del procedimiento contenido en la Ley de Contrataciones del Estado..... | 27 |
| | |
| CAPITULO V. Facultad de las municipalidades para emitir reglamentos que regulen la enajenación de sus bienes. | |
| A. Los reglamentos: definición y características..... | 33 |
| B. Facultad de las municipalidades para emitir sus propios reglamentos..... | 35 |
| C. Análisis del Reglamento para la Venta de Lotes de Terreno Destinados para Vivienda, emitido por la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, Baja Verapaz..... | 39 |

| | |
|---|----|
| CONCLUSION | 42 |
| BIBLIOGRAFIA | 44 |
| ANEXO A: Sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, dentro de los expedientes acumulados 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97..... | 47 |
| ANEXO B: Reglamento para la Venta de Lotes de Terreno Destinados para Vivienda, emitido por la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, Baja Verapaz..... | 71 |

INTRODUCCION

Las municipalidades del país son, de conformidad con la Constitución Política de la República y del Código Municipal, instituciones autónomas; tienen la libertad de obtener y disponer de sus recursos según lo que mejor convenga a sus intereses. Sin embargo, los actos de las municipalidades deben estar sujetos a las normas contenidas en la ley. En ese sentido, en cuanto a la enajenación de bienes municipales, que es una forma de disposición de recursos de los municipios, existen dudas relativas a las normas legales que deben aplicarse a la misma. Algunas personas piensan que debe aplicarse el procedimiento contenido en el Código Fiscal, mientras que otras afirman que debe ser el contemplado por la Ley de Contrataciones del Estado.

En esta tesis se analiza qué normas debe aplicarse a la enajenación de bienes municipales y la hipótesis que se sustenta es que se aplica el procedimiento contemplado por la Ley de Contrataciones del Estado a la enajenación de bienes municipales en virtud que esta ley deroga, por lo que establece la Ley del Organismo Judicial, lo regulado en el Código Fiscal.

Quienes, como en esta investigación, afirman que se deben aplicar las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado, alegan que el Código Municipal (Decreto 58-88), promulgado en mil novecientos ochenta y ocho (1988) estipula que la enajenación de bienes municipales está sujeta a las disposiciones que el Código Fiscal establece para la enajenación de bienes nacionales. Sin embargo, la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92), promulgada en mil novecientos noventa y dos (1992) y reformada en mil novecientos noventa y siete (1997) mediante Decreto 20-97, regula la enajenación de bienes del Estado, así como de sus entidades autónomas y descentralizadas.

De conformidad con la Ley del Organismo Judicial, que estipula que las leyes se derogan por leyes posteriores, parcialmente por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes, sería válido afirmar que el Código Fiscal habría quedado derogado por la Ley de Contrataciones del Estado en cuanto a la enajenación de bienes nacionales. Debido a que el Código Municipal remite la enajenación de bienes del municipio a las disposiciones del Código Fiscal, y ya que éste habría quedado derogado en lo referente a enajenación de bienes nacionales, no habría una normativa aplicable a la enajenación de bienes municipales y por ello debería aplicarse el procedimiento regulado en la Ley de Contrataciones del Estado.

Sin embargo, el problema no es sencillo de resolver, ya que existen argumentos contra esta postura. Quienes afirman que deben aplicarse las disposiciones del Código Fiscal, alegan que la Constitución Política de la República estipula que los bienes de las entidades descentralizadas o autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes. Aunque el Código Municipal remite el procedimiento de enajenación de bienes del municipio a disposiciones del Código Fiscal, puede afirmarse que la ley que rige a los municipios -el Código Municipal- sí contiene una normativa propia para la enajenación de sus bienes, y por lo tanto, no le es aplicable la Ley de Contrataciones del Estado. Además, la Ley de Contrataciones del Estado dispone que el procedimiento para enajenación de bienes regulado en esa ley se aplica cuando las disposiciones de las entidades autónomas y descentralizadas que las rijan, privativamente, no contemplan la enajenación de sus bienes. Entonces, debido a que el Código Municipal sí contempla la enajenación de bienes municipales, no puede aplicarse la Ley de Contrataciones del Estado. Por ello, en cumplimiento de lo que dispone el Código Municipal, deben aplicarse las disposiciones del Código Fiscal.

Para poder resolver esta controversia se analiza cada uno de los artículos que se refieren, o que tienen relación, con la enajenación de bienes municipales. A el efecto, luego de realizar un breve estudio sobre el municipio, se examinan las disposiciones pertinentes de la Constitución Política de la República, el Código Municipal, el Código Fiscal y la Ley de Contrataciones del Estado. Se estudia también la jurisprudencia que existe respecto del tema. Posteriormente, se realiza un análisis sobre la derogatoria de las leyes, para poder determinar cuáles de las normas en discusión han sido derogadas y cuáles continúan vigentes. Se plantean y estudian los argumentos que propugnan quienes afirman que a la enajenación de bienes municipales debe aplicarse el procedimiento contenido en el Código Fiscal, así como los argumentos de quienes sostienen que deben aplicarse las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado.

Finalmente, se expone lo relativo a la facultad de las municipalidades para emitir reglamentos que regulen la enajenación de bienes del municipio, así como las características que deben tener los mismos. Se presenta la opinión de asesores jurídicos de dos de las municipalidades más grandes del país en cuanto al tema (las que por cierto son discrepantes). Luego se realiza un estudio relativo a un reglamento emitido por una municipalidad del país, en el cual se regula la enajenación de bienes de ese municipio. A través de las opiniones de los asesores jurídicos municipales, así como del estudio del reglamento referido, se puede percibir que existe confusión en cuanto a las normas que se deben aplicar a la enajenación de bienes municipales. El objetivo de esta tesis es demostrar, a través del estudio y análisis que se expondrá, cuál es la ley que regula el procedimiento que debe aplicarse en este caso, y así terminar con la confusión y dudas que actualmente existen.

CAPITULO I

El Municipio

A. Definición de municipio.

El artículo 1 del Código Municipal define al municipio así: “Es el conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

El autor Emilio Fernández Vázquez define el municipio como “Una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y determinados intereses”.¹

Para poder cumplir con sus fines, el municipio tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones; a través de sus autoridades obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Todo esto con el fin de realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

La Municipalidad es el ente encargado del gobierno y administración del municipio. El artículo 6 del Código Municipal define a la Municipalidad como: “la corporación autónoma integrada por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la Ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio. Tiene

¹ Fernández Vázquez, Emilio: Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1981. Página 507.

su sede en la cabecera del distrito municipal, y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales”.²

B. Origen del municipio.

Para comprender mejor la institución del municipio es pertinente que se estudie cuál es su génesis. La palabra Municipio *-Municipium-* es de significación romana en su origen. Se aplicaba a ciertas ciudades de Italia que Roma fue conquistando. Los municipios surgen entonces a partir de la expansión romana que incorporó diversas ciudades de Italia bajo su dominio sometiéndolas a su organización institucional con lo cual las mismas perdieron sus prerrogativas políticas, pero les fue mantenida su organización interior desde que sus miembros continuaron en la administración de ellas, tornándose así en meras entidades privadas revestidas del carácter de personas jurídicas, esto es, sujetos de derecho. Es así que los municipios se caracterizaron por tener bienes propios independientes del de sus miembros, y por gozar de una capacidad patrimonial que le permitía actuar más o menos libremente en las relaciones jurídicas de derecho privado a la vez que, como meras personas privadas, podían comparecer en juicio como actor o demandado.

En Roma, el concepto de persona jurídica tuvo su concreción en los municipios, y desde allí se extendió a otros entes como las corporaciones y el fisco. El municipio entonces, era una comunidad política subordinada a Roma, pero conservando una autonomía más o menos amplia. El municipio era la ciudad principal y libre, que se

² Aunque el Código Municipal menciona la Corporación Municipal, debe entenderse que se refiere al Concejo Municipal, puesto que así lo denomina el artículo 254 de la Constitución Política de la República, que literalmente dice: “El gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

governaba por leyes propias y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de ciudadanos romanos, unos con sufragio y otros sin él. El carácter dominante del sistema municipal romano lo constituía la participación o intervención exclusiva de los habitantes del municipio en todos los problemas locales que les concernían, intervención que se manifestaba en sus órganos representativos.

Según Emilio Fernández Vázquez: “A lo largo de la historia aparece el municipio, en casi todas las épocas y en casi todos los pueblos, como el más firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados. (...) Suprimió las trabas jurídicas que separaban las diversas clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y a la participación en la vida pública. Los grandes principios que informan la vida política contemporánea de la libertad y del trabajo, la libertad de la persona, la inviolabilidad del domicilio, la unidad del fuero, la igualdad, en suma, de los derechos civiles y políticos tuvieron su realización práctica en la reducida esfera de los muros del municipio”.³

El municipio es la unidad administrativa más simple; es anterior al Estado, del cual es parte constitutiva. Estado y municipio son dos entidades cuyas actividades se desenvuelven en esferas propias, pero no independientemente el uno del otro, puesto que el Estado actúa en la gestión de los intereses generales; mientras que el municipio actúa en la gestión más concreta de sus propios intereses.

C. El municipio en Guatemala.

El municipio, creación genial del pensamiento romano, juega hoy un rol vital en los regímenes democráticos como el de Guatemala, puesto que es el principal referente

³ Loc. Cit.

de la existencia y funcionamiento de las organizaciones del Estado para la mayor parte de la población, debido a que es lo más cercano a ella. Un estudio elaborado por Acción Ciudadana indica lo siguiente: “De los diez millones de guatemaltecos, aproximadamente cinco millones residen en localidades de menos de mil habitantes y, unos dos millones y medio, en localidades no mayores de cinco mil personas. Este país, además, se caracteriza porque las poblaciones se encuentran dispersas y aisladas geográficamente debido a la escasez y deficiencia de las vías de comunicación. Entonces, las autoridades municipales son, para la gente, la principal representación del Estado”.⁴

De ahí la importancia que reviste esta institución, puesto que para la mayoría de la población, las autoridades municipales son su más cercano vínculo con el Estado. Aunque muchas de las funciones de las autoridades municipales son administrativas, también se debe realizar acciones políticas para poder facilitar la participación de las personas en el análisis y solución de los problemas locales. La participación política implica que la gente esté bien informada de lo que sucede en el municipio y en el país, que tenga libertad para organizarse según sus intereses, que tenga canales para hacer llegar sus ideas y opiniones a las autoridades que ha electo y que existan mecanismos para que dichas opiniones sean tomadas en cuenta.

El municipio entonces ha de ser el motor para el desarrollo no solamente económico, sino también político y social del país.

⁴ Acción Ciudadana: Las leyes municipales y el marco para la participación ciudadana local. s.e. Guatemala, año 2000. Página 1.

CAPITULO II

Regulación de la enajenación de bienes municipales en la Constitución

Política de la República y el Código Municipal.

A. Regulación constitucional y el principio de supremacía constitucional.

El artículo 124 de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula lo siguiente: “Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales. Las entidades descentralizadas o autónomas, se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos”. Este artículo es aplicable a la enajenación de bienes municipales en virtud que el municipio es una institución autónoma.⁵ Previo a estudiar el Código Municipal, el Código Fiscal, la Ley de Contrataciones del Estado y demás leyes que sean pertinentes, debe realizarse un análisis del artículo constitucional citado para poder comprender las consecuencias que causa la regulación contenida en la Constitución Política de la República.

Tal análisis debe iniciarse, en virtud de los efectos que produce, con el examen del principio de supremacía constitucional. Este principio se refiere a que ninguna ley, norma o disposición, sea del rango que fuere, puede contrariar o de cualquier manera tergiversar las normas establecidas en la Constitución. En nuestro ordenamiento jurídico el principio de supremacía constitucional, está contenido en el artículo 175 de la

⁵ Esto porque el artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula: “Los municipios de la República, 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”. Constitución Política de la República de Guatemala. Publicada en el Diario de Centroamérica el 3 de junio de 1985.

Ver también el artículo 2 del Código Municipal, el cual literalmente dice: “El municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, y, en general, para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos.” Código Municipal, Decreto 58-88. Publicado en el Diario de Centroamérica el 18 de octubre de 1988.

Constitución, el cual estipula: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*”. También está contenido este principio en el artículo 204 de la Constitución, el cual establece: “Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado”. La Ley del Organismo Judicial contempla este principio en su artículo 9: “Los tribunales observarán siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la República sobre cualquier ley o tratado, salvo los tratados o convenciones sobre derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos, carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de jerarquía superior”.

En virtud del principio de supremacía constitucional, ninguna norma puede contradecir lo que estipula el artículo 124 de la Constitución: “Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales. **Las entidades descentralizadas o autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos**”. (Las negritas son mías).

Del contenido del artículo, se desprende que la Constitución estipula que la enajenación de bienes de las entidades descentralizadas o autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes o reglamentos. Entonces se debe determinar si el Código Municipal regula la enajenación de bienes municipales o si la misma está regulada por otra ley.

B. Regulación del Código Municipal en cuanto a enajenación de bienes del municipio.

El artículo 88 del Código Municipal estipula lo siguiente: “La venta, permuta y arrendamiento de bienes patrimoniales del municipio, están sujetos a las disposiciones que el Código Fiscal establece para los bienes del Estado, entendiéndose que las atribuciones que en el mismo corresponden al Ministerio de Finanzas Públicas, son para el caso, atribuciones de la municipalidad. La resolución que disponga la venta, permuta o arrendamiento inscribible, así como la que en su caso apruebe el remate, serán emitidas con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros de la Corporación Municipal, salvo que se trate de bienes y servicios producidos por la municipalidad, sus unidades de servicio y sus empresas, en cuyos supuestos, se estará a lo que disponen las normas sobre la libertad de comercio”.

En este punto surge la siguiente interrogante: al remitir el Código Municipal a las disposiciones del Código Fiscal en cuanto a la enajenación de bienes municipales, ¿es válido afirmar que las municipalidades se rigen por lo que dispone su propia ley (Código Municipal)?

¿Qué efectos tiene la remisión que realiza el Código Municipal al Código Fiscal? De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, remitir es: “Indicar en un escrito otro lugar del mismo o de distinto escrito donde consta lo que atañe al punto tratado”.⁶ Esta definición no nos ayuda a resolver si el hecho de remitir una ley a las normas de otra, convierte a éstas en normas propias de tal ley o no.

Debe acotarse que el artículo 88 del Código Municipal establece, además de la remisión al Código Fiscal, que la resolución que disponga la venta, permuta o

⁶ Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Primera edición, Madrid, España, 1992.

arrendamiento inscribible, así como la que en su caso apruebe el remate, deben ser emitidas con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros del Concejo Municipal. Entonces, es válido preguntarse si el hecho que el artículo 88 del Código Municipal contemple estas normas o requisitos propios para la enajenación de bienes municipales, configura un procedimiento propio para la enajenación de bienes municipales, o si tal norma solamente es un requisito adicional que contiene la ley, pero que no le da el carácter de procedimiento propio a las normas contenidas en el Código Municipal, puesto que nunca regula por sí mismo ni indica cuál es el procedimiento contenido en el Código Fiscal.

Después de realizar una búsqueda de la jurisprudencia que pudiese existir en nuestro país respecto de este tema, se encontró que con fecha cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, dentro de los expedientes acumulados números 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97, la Corte de Constitucionalidad dictó sentencia en cuanto a planteamientos de inconstitucionalidad de carácter general de las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, contenidas en el Decreto 20-97 del Congreso de la República. Los interponentes alegaban, entre otros, que las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, contenidas en el decreto de marras, violaban el segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución, que ordena expresamente que la materia relativa a la enajenación de bienes de las entidades autónomas o descentralizadas deberá regularse únicamente por lo que dispongan sus leyes y reglamentos, ya que conferir por medio de una ley general a dichas entidades facultades que no existen en sus leyes propias resulta inconstitucional, puesto que transgrede la autonomía y la capacidad de regirse en forma exclusiva por las leyes que regulan su organización y funcionamiento.

La Corte de Constitucionalidad, al realizar el análisis del caso, estableció que era inobjetable que la prescripción del segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución contiene una típica reserva de ley. Esto es, que solamente por ley o reglamento puede regirse lo relativo a la enajenación de bienes de las entidades descentralizadas o autónomas del Estado. La esencia del problema estriba en determinar qué entendió el legislador en las dicciones sustantivas **ley**, **reglamento** y en el pronombre posesivo **sus**.

La Corte de Constitucionalidad aseveró que en relación al vocablo **ley** debía atenderse a su concepto general como disposición aprobada por el Congreso de la República y sancionada, promulgada y publicada por el Ejecutivo, de conformidad con la Constitución.

En cuanto al vocablo **reglamento** debe entenderse, según la Corte de Constitucionalidad, como el procedimiento propio de la entidad que se trate, ya sea porque ésta tenga la facultad de pormenorizar por su medio leyes o bien porque la emisión reglamentaria corresponda al órgano con el cual tengan una relación de jerarquía funcional.

En cuanto al pronombre posesivo **sus**, la Corte de Constitucionalidad dictaminó que: “Al aludir el comentado artículo 124 constitucional a “sus” leyes en relación con las entidades indicadas debe entenderse que son leyes “para el ente” y no “del ente”, por lo que la reserva de ley es la que compete al titular de la potestad legislativa, siendo cuestión de técnica si la emite con carácter general, para todos los entes, o si la atomiza en diferentes cuerpos legislativos separados, siempre que en la normativa, por razón de la misma reserva señalada, haga referencia al sujeto de su aplicabilidad”.⁷

⁷ Corte de Constitucionalidad, Gaceta 45, Sentencia del 5 de septiembre de 1997. Expedientes acumulados 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97. Página 35.

En otro pasaje de dicha sentencia, la Corte de Constitucionalidad afirma: “Un estudio de esta Corte de treinta y seis entidades descentralizadas y autónomas del Estado guatemalteco, determinó que solamente en muy pocas leyes correspondientes a su creación u organización existen disposiciones varias relacionadas con la materia de enajenación de bienes, cuyo procedimiento delegan a su facultad reglamentaria. **El Código Municipal tampoco contiene regulación sobre procedimiento para la enajenación y remite al Código Fiscal**”.⁸ (Las negrillas son mías.)

Como se puede apreciar, la Corte de Constitucionalidad es de la opinión que el Código Municipal no contiene un procedimiento propio que regule la enajenación de sus bienes. Nuestra opinión coincide con el criterio de la Corte de Constitucionalidad en el sentido que el Código Municipal no contiene una regulación propia para la enajenación de bienes municipales. Ello porque el Código Municipal se limita a efectuar una remisión a las disposiciones del Código Fiscal y simplemente añade el requisito que la decisión debe tomarse con el voto de las dos terceras partes del total de miembros de la Corporación Municipal. Todo el procedimiento para la enajenación de bienes municipales está contenido en el Código Fiscal, y como tal, no es una ley o normativa propia de las municipalidades, sino una ley que se aplica por el mero hecho de la remisión que efectúa el Código Municipal.

Ahora bien, en principio, ya que el artículo 88 del Código Municipal remite a las disposiciones que el Código Fiscal establece para la enajenación de los bienes del Estado, deberían aplicarse las normas contenidas en el Código Fiscal.

Sin embargo, la Ley de Contrataciones del Estado, que es posterior al Código Fiscal, también regula la materia de enajenación de bienes estatales. En virtud de las

⁸ Loc. cit.

normas de la Ley del Organismo Judicial referentes a la derogación de las leyes, ¿es válido afirmar que las normas del Código Fiscal referentes a la enajenación de bienes estatales fueron derogadas por la Ley de Contrataciones del Estado?, o por el contrario, ¿se encuentran aún vigentes las normas del Código Fiscal referentes a enajenación de bienes estatales y por ello deben aplicarse a la enajenación de bienes municipales, tal y como lo estipula el Código Municipal? Esta será la materia objeto de estudio del siguiente capítulo de este estudio.

CAPITULO III

Derogatoria de las leyes

A. Doctrina de autores acerca de la derogatoria de leyes.

Las normas legales aspiran generalmente a ser permanentes y a tener cierta estabilidad. Sin embargo, la misma evolución social impone su caducidad. Mouchet y Zorraquín exponen: “El cambio de las circunstancias, la alteración de las ideas o las nuevas necesidades colectivas obligan a transformar el derecho y a dejar de lado las leyes que han perdido su razón de ser. Esa caducidad de las leyes recibe los nombres de abrogación o derogación”.⁹

Respecto al uso de los términos abrogación y derogación, cabe decir que tienen su origen en la tradición romana. “Los antecedentes de la palabra derogación hay que buscarlos en el derecho romano. Entre los romanos se denominaba *rogatio* al hecho de presentar una ley en los comicios; *derogatio*, era la anulación parcial de la ley; *abrogatio* la anulación completa; *subrogatio* la reforma o adición de más preceptos; *obrogatio* la anulación de parte de la ley”.¹⁰

Según el autor Francisco Pavón Vasconcelos, citado por Víctor Manuel Rojas Amandi:¹¹ existen los siguientes tipos de abrogación:

⁹ Mouchet Carlos y Ricardo Zorraquín: Introducción al Derecho. Séptima Edición. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1970. Página 199.

Según Mouchet y Zorraquín, ambos términos deben considerarse como sinónimos en el vocabulario jurídico moderno.

Otros autores realizan una distinción entre abrogación y derogación. Para Villoro Toranzo: “Abrogación es el acto de la voluntad de la autoridad que determina la revocación o supresión total de una ley; si la revocación de una ley es sólo parcial, entonces habrá derogación”. (Villoro Toranzo, Miguel: Introducción al estudio del Derecho. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988, Página 294). Sin embargo, nuestra legislación regula, bajo el concepto de derogación, tanto la supresión parcial como total de una ley.

¹⁰ José Gomis y Luis Muñoz, citados por Rojina Villegas, Rafael en: Introducción al estudio del Derecho. Segunda edición. Editorial Porrúa, México 1967. Página 375.

¹¹ Rojas Amandi, Víctor Manuel: Filosofía del Derecho. Editorial Harla, México. Página 314.

- 1) Expresa directa: cuando la ley expresamente declara que otra ley ha dejado de tener vigencia.
- 2) Expresa indirecta: cuando la ley establece expresamente su período de vigencia (leyes temporales); o bien cuando la ley se ha dictado para regir una situación transitoria.
- 3) Tácita: cuando la entrada en vigor de una ley implica la abrogación de otra por regular una misma materia; esto de acuerdo con el principio *lex posteriori derogat priori* (ley o norma posterior deroga la anterior).

Según Pavón Vasconcelos, la abrogación tácita también se puede presentar cuando una ley que entra en vigor establece una regulación opuesta a otra de anterior vigencia.

B. La derogatoria de leyes según la legislación guatemalteca.

En nuestro ordenamiento jurídico, la derogatoria de las leyes está regulada en el artículo 8 de La Ley del Organismo Judicial. El artículo citado reza: “Las leyes se derogan por leyes posteriores: a) Por declaración expresa de las nuevas leyes. b) Parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes. c) Totalmente porque la nueva ley regule, por completo, la materia considerada por la ley anterior. d) Total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad. Por el hecho de la derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado”.

¿Cuál es la razón de ser del principio *lex posteriori derogat priori* (la ley o norma posterior deroga la anterior)? Según José Vilanova: “(...) la norma formulada en el presente deroga tácitamente todas las normas anteriores de igual jerarquía que estén

en conflicto con ella; es obvio que siempre habrá una mejor comprensión de la conducta con el pensamiento comunitario formulado en el presente, que con el que se formuló en el pasado. Aunque este último no sea derogado en forma expresa. (...) La explicitación de las normas pertenecientes al ordenamiento vigente se hace a partir de dicho tiempo presente (y solamente para encontrar su sentido jurídico) y no es, pues, extraño que, encontrada la norma de data más reciente que da sentido al caso, deba dejarse de lado toda norma anterior que esté en conflicto con aquélla”.¹²

Otro argumento es el que esgrime Rojina Villegas: “(...) es consecuencia de una necesidad lógica, dada la incompatibilidad o contradicción entre dos textos legislativos, sobre la misma materia, que necesariamente supone que la manifestación ulterior de voluntad del poder público, prevalezca respecto de la manifestación anterior”.¹³

De cualquier manera, nuestro ordenamiento jurídico le da plena validez al principio *lex posteriori derogat priori*, al establecer en las literales a) b) y c) del artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial que **las leyes se derogan por leyes posteriores**: por declaración expresa de las nuevas leyes; parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes; y totalmente porque la nueva ley regule, por completo, la materia considerada por la ley anterior.

En este caso, la interrogante es: de conformidad con lo estipulado por el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial ¿es válido afirmar que las normas del Código Fiscal referentes a la enajenación de bienes estatales fueron derogadas por la Ley de Contrataciones del Estado?, o por el contrario, ¿se encuentran aún vigentes las normas del Código Fiscal referentes a la enajenación de bienes estatales y por ello deben

¹² Vilanova, José: Elementos de Filosofía del Derecho. Segunda edición actualizada. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina. Páginas 223-224.

¹³ Rojina Villegas, Rafael: Introducción al estudio del Derecho. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1967. Página 374.

aplicarse a la enajenación de bienes municipales, tal y como lo estipula el Código Municipal?

C. Análisis de la derogatoria de las normas del Código Fiscal referentes a enajenación de bienes estatales, por ser incompatibles con las normas contenidas en la Ley de Contrataciones del Estado.

Para determinar si la Ley de Contrataciones del Estado derogó al Código Fiscal en cuanto a la enajenación de bienes estatales, se debe realizar un análisis comparativo sobre la normativa que a ese respecto contienen ambas leyes. Este análisis debe realizarse para establecer con claridad si existen disposiciones que sean incompatibles entre ambos cuerpos legales.

El Código Fiscal regula la enajenación de bienes nacionales en su título V (Enajenación de bienes nacionales) del artículo 1439 al 1473. Para el efecto, los procedimientos divergen según se vendan bienes inmuebles o bienes muebles. El procedimiento para la venta de bienes inmuebles (ver esquema al final de este capítulo), básicamente consiste en: a) el Poder Ejecutivo debe declarar que ha lugar a la venta; b) se debe realizar una subasta pública por la autoridad o funcionario a cuya administración corresponda el inmueble que se trata de vender, o por quien comisione al efecto el Secretario de Hacienda (hoy Ministro de Finanzas Públicas); c) que se anuncie la subasta por lo menos con treinta días de anticipación en el periódico oficial y en el del departamento, si lo hubiere, donde el inmueble estuviere ubicado, y por carteles en los parajes públicos; d) que se practique avalúo de la finca que se haya de vender y se mida por un experto o Ingeniero Topógrafo, si se tratare de finca rústica; e) que se efectúe el remate en el día y hora señalado en los avisos; el remate es ampliamente regulado por el

Código Fiscal, que estipula que debe asistir un Notario o bien el Secretario de la oficina encargada de efectuar la venta; se debe cubrir al contado el avalúo de la finca; no pueden ser postores los deudores a la Hacienda Pública; el remate se abrirá a las doce del día y se cerrará a las dos de la tarde; se levantará un acta que relacionará todo lo ocurrido; practicado el remate pueden admitirse pujas de un diez por ciento dentro de tres días y de un veinte por ciento dentro de nueve días, sobre el precio ofrecido por el subastador; transcurridos estos plazos, se debe dar cuenta al Secretario de Hacienda (hoy Ministro de Finanzas Públicas) para que apruebe o desapruebe el remate, según convenga a los intereses del erario; si es aprobado el remate, se procede a realizar escritura pública traslativa de dominio, previo pago hecho por el subastador del precio convenido.

En cuanto a la venta de bienes muebles (ver esquema al final de este capítulo), el Código Fiscal estipula un procedimiento similar al de bienes inmuebles, pero un poco más abreviado: a) declaratoria del Poder Ejecutivo que ha lugar a la enajenación; b) que la subasta se anuncie con quince días de anticipación en el periódico oficial, y en el del departamento, si lo hubiere, donde se encontraren los bienes muebles; c) que se practique avalúo de los bienes muebles; d) que en los anuncios y carteles se exprese día y hora señalado para la subasta, así como el valor de los bienes; e) los remates se aprueban el mismo día en que tuvieron lugar, por la autoridad o funcionario ante quien se verifiquen.

Por su parte, la Ley de Contrataciones del Estado regula la enajenación de bienes inmuebles y muebles del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas en el Título VIII Capítulo Unico, del artículo 89 al 94. El procedimiento básico que contempla la Ley de Contrataciones del Estado (ver esquema al final de este capítulo)

es: a) la autoridad competente, según corresponda a la naturaleza de los bienes a enajenarse, debe determinar si seguirá un procedimiento de subasta pública, una oferta pública u otros procedimientos que garanticen la publicidad de las actuaciones y la concurrencia de los oferentes, tal como el caso de los mercados bursátiles nacionales o internacionales; b) deberá emitirse un Acuerdo Gubernativo por conducto del ministerio o ministerios que corresponda, o bien un Acuerdo de la autoridad máxima de la entidad autónoma o descentralizada que enajena el bien; c) se deberá describir en detalle los bienes cuya enajenación se llevará a cabo, incluyendo sus datos registrales con base en la certificación correspondiente; d) se dispondrá, si se juzga necesario, la práctica de uno o más avalúos por valuator autorizado. El avalúo sólo será obligatorio cuando el procedimiento de enajenación requiera de la determinación de una base mínima a partir de la cual deben presentarse las ofertas respectivas; e) se determinarán las bases del procedimiento de oferta y subasta pública, u otro mecanismo análogo, incluyendo los medios de publicación de la oferta y las garantías, tales como depósitos o fianzas, necesarios para participar; f) se podrá acordar, si se juzga conveniente a los intereses del Estado o de la entidad enajenante, la contratación de personas naturales o jurídicas especializadas en la intermediación con bienes muebles o inmuebles, para que se hagan cargo de la ejecución del procedimiento de oferta y subasta pública, u otro mecanismo análogo; g) si se juzga conveniente a los intereses del Estado o de la entidad correspondiente, se podrá disponer la contratación de intermediarios de prestigio internacional, de modo que la oferta y subasta pública u otro mecanismo análogo, se promueva también a nivel internacional, cumpliéndose, en todo caso, con las bases generales que rijan la enajenación.

Del análisis del caso se desprende que ambas leyes regulan la materia relativa a enajenación de bienes nacionales, tanto inmuebles como muebles, y que ambas leyes contienen disposiciones que son incompatibles entre sí (ver esquema al final de este capítulo). La Ley de Contrataciones del Estado, que es posterior al Código Fiscal, regula un mismo procedimiento para enajenar bienes inmuebles y muebles, mientras que el Código Fiscal regula separadamente ambos casos. La Ley de Contrataciones del Estado estipula el avalúo obligatorio como una excepción y no como regla general, como lo hace el Código Fiscal. El procedimiento de subasta pública es totalmente diferente en ambas leyes, debido a que según el procedimiento del Código Fiscal, participan un notario o bien el secretario de la oficina encargada de la venta del bien, mientras que en la Ley de Contrataciones del Estado pueden participar personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales especializadas en la intermediación de bienes. Además, el Código Fiscal estipula un procedimiento rígido que debe seguirse en el desarrollo de la subasta, mientras que la Ley de Contrataciones del Estado estipula que en cada caso de enajenación, la autoridad competente (sea un ministerio, o la máxima autoridad de la entidad descentralizada o autónoma) puede establecer las bases o parámetros bajo los cuales se desarrollará la subasta pública e incluso faculta para que se realicen otros procedimientos análogos que no necesariamente sean una subasta pública.

Entonces, ambas leyes contienen procedimientos diferentes para la enajenación de bienes nacionales y contienen disposiciones que son manifiestamente incompatibles entre sí.

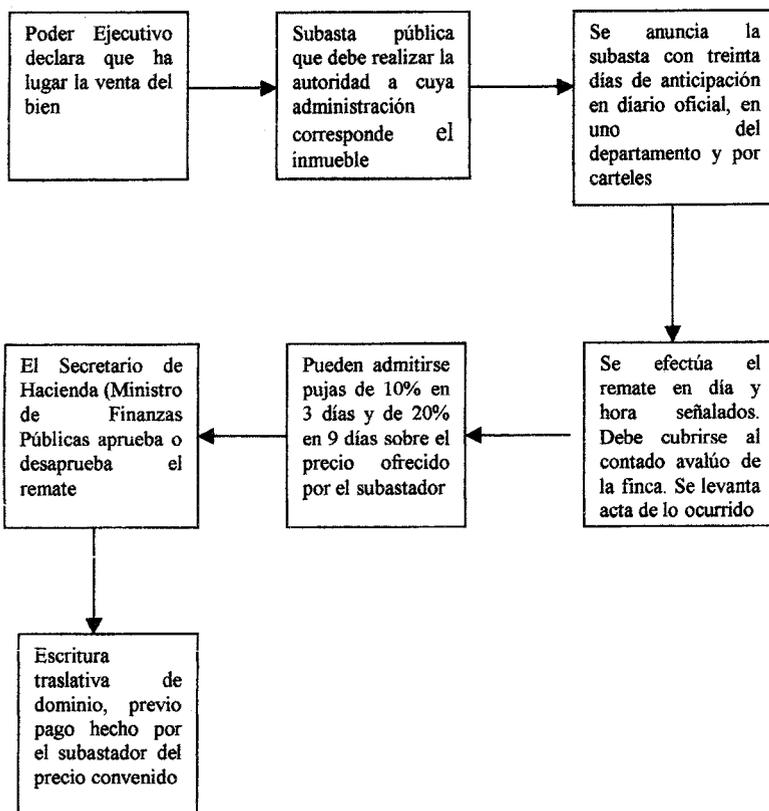
El artículo 8 literal b de la Ley del Organismo Judicial establece: “Las leyes se derogan por leyes posteriores (...) parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes”.

En virtud que la Ley de Contrataciones del Estado es posterior al Código Fiscal, y al tenor del ya citado artículo 8 literal b de la Ley del Organismo Judicial, es válido afirmar que la Ley de Contrataciones del Estado derogó al Código Fiscal en cuanto a la materia de enajenación de bienes nacionales. Esto porque la Ley de Contrataciones del Estado contiene disposiciones que son incompatibles con las contenidas en la ley anterior (Código Fiscal).

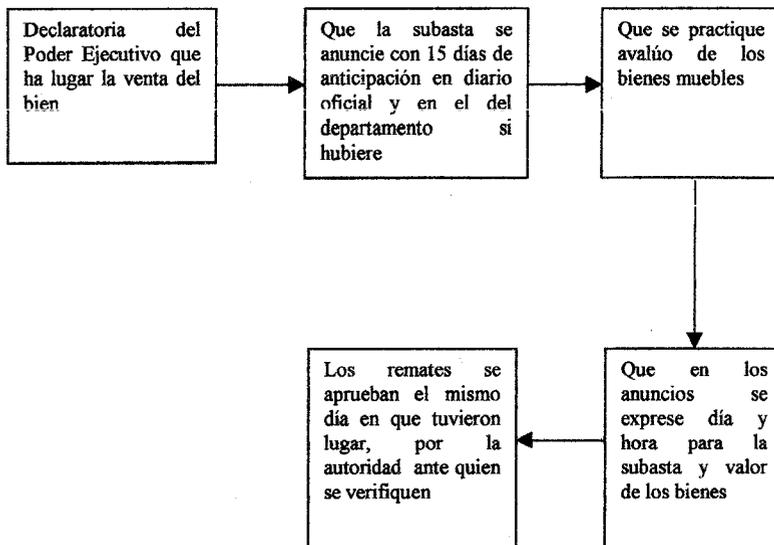
¿Cómo afecta esta derogatoria al artículo 88 del Código Municipal que estipula que la venta de bienes municipales está sujeta a las disposiciones que el Código Fiscal establece para los bienes del Estado? Esta será la interrogante que trataremos de despejar en los siguientes capítulos de este trabajo.

D. Esquemas sobre los procedimientos de venta de bienes estatales, contenidos en el Código Fiscal y en la Ley de Contrataciones del Estado.

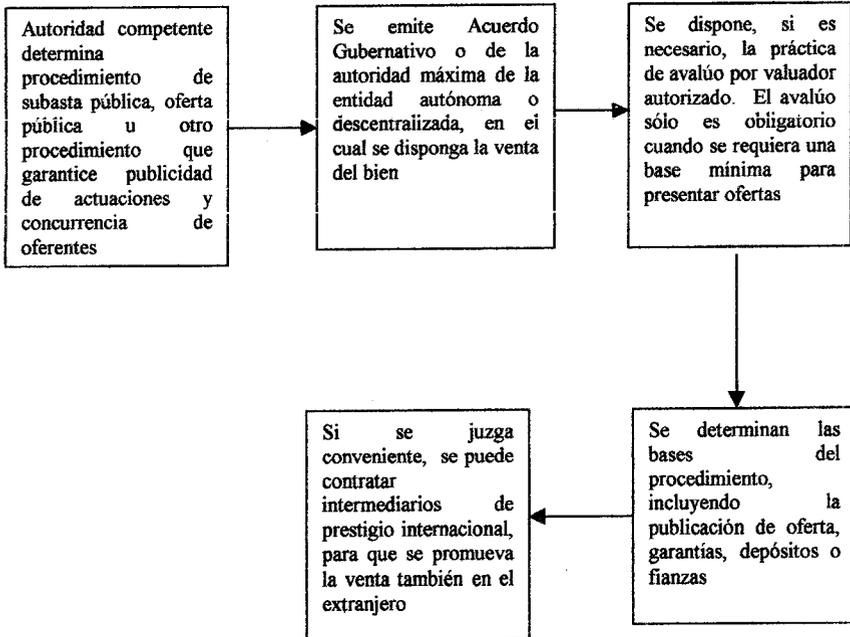
Procedimiento para venta de bienes inmuebles según el Código Fiscal (artículos 1439 a 1457)



**Procedimiento para venta de bienes muebles según el
Código Fiscal (artículos 1469 a 1473)**



**Procedimiento para la venta de bienes (tanto inmuebles como muebles)
según la Ley de Contrataciones del Estado (artículos 89 a 94)**



E. Cuadro comparativo de las incompatibilidades existentes entre el Código Fiscal y la Ley de Contrataciones del Estado en cuanto a la venta de bienes propiedad del Estado.

Incompatibilidades existentes entre el Código Fiscal y la Ley de Contrataciones del Estado en cuanto a la venta de bienes propiedad del Estado

| CODIGO FISCAL | LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO |
|---|--|
| Contiene un procedimiento diferente para la venta de bienes inmuebles y de bienes muebles. | Contiene un sólo procedimiento para la venta de bienes, tanto inmuebles como muebles. |
| Es obligatorio el avalúo de los bienes. | Es una excepción que el avalúo sea obligatorio. |
| Participa en el remate un notario o bien el secretario de la oficina encargada de la venta del bien. | Pueden participar personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales, especializadas en la intermediación de bienes. |
| La subasta pública que se efectúe debe desarrollarse de conformidad con lo establecido en la ley. Es un procedimiento rígido. | La autoridad competente (sea un ministerio, o la máxima autoridad de la entidad descentralizada o autónoma) puede establecer las bases o parámetros bajo los cuales se desarrollará la subasta pública e incluso pueden realizarse otros procedimientos análogos que no sean necesariamente una subasta pública. |

CAPITULO IV

Análisis relativo a la ley que debe aplicarse a la enajenación de bienes municipales

A. Argumentos en favor de la aplicación del procedimiento contenido en el Código Fiscal.

Previo a analizar los efectos que pueda tener la derogatoria de las normas de enajenación de bienes nacionales contenida en el Código Fiscal, sobre el artículo 88 del Código Municipal, es conveniente que se estudien los argumentos que podrían plantearse para aducir que a la enajenación de bienes municipales debe aplicarse la normativa contenida en el Código Fiscal en cuanto a la enajenación de bienes nacionales, en virtud que así lo dispone el artículo 88 del Código Municipal.

El planteamiento a favor de la aplicación del procedimiento contenido en el Código Fiscal es el siguiente: la Constitución Política de la República establece en su artículo 124 que: “Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales. Las entidades descentralizadas y autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos”.

La Constitución claramente estipula que en cuanto a la enajenación de sus bienes, las entidades descentralizadas y autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos. El Código Municipal, que es la ley que rige a los municipios, dispone que la enajenación de bienes del municipio está sujeta a las disposiciones que el Código Fiscal establece para los bienes del Estado, y, además, requiere que la resolución que disponga la venta, así como la que en su caso apruebe el remate, sean emitidas con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros del Concejo

Municipal. Entonces, según esta postura, la ley que rige a los municipios (Código Municipal) sí dispone cómo se deben enajenar los bienes municipales y, al tenor del artículo 124 de la Constitución, la enajenación de bienes municipales debe regirse por lo que dispone el Código Municipal, no importando que éste remita a normas del Código Fiscal.

Otro argumento en favor de esta postura se fundamenta en el numeral 1 del artículo 89 del Título VIII, Capítulo Unico, denominado **Enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas**, de la Ley de Contrataciones del Estado. La norma reza: “Las disposiciones contenidas en este capítulo se aplican a las entidades autónomas y descentralizadas del Estado, cuando las disposiciones que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes, o la transmisión de sus obligaciones, o ambos aspectos en conjunto. La presente normativa no se aplica a los asuntos del curso ordinario de las actividades que constituyan el objeto de dichas entidades”.

En el presente caso, las disposiciones que rigen privativamente a los municipios (el Código Municipal) sí contemplan la enajenación de sus bienes. Además, el artículo 88 del Código Municipal no solamente remite a las disposiciones del Código Fiscal, sino que también contiene requisitos propios, tal como que la resolución que disponga la venta y la que apruebe el remate, deben ser aprobadas por las dos terceras partes del Concejo Municipal. Entonces, el Código Municipal configura un procedimiento con características propias para la enajenación de bienes del municipio.

En virtud que el artículo 89 de la Ley de Contrataciones del Estado estipula que las normas de ese capítulo (Enajenación de bienes del Estado y de sus Entidades Descentralizadas y Autónomas) se aplicarán cuando las disposiciones que rigen

privativamente a las entidades descentralizadas y autónomas no contemplan la enajenación de sus bienes, debe entenderse, a *contrario sensu*, que cuando las disposiciones que rigen privativamente a las entidades descentralizadas y autónomas sí contemplan la enajenación de sus bienes, entonces no debe aplicarse la Ley de Contrataciones del Estado, sino las disposiciones propias de la entidad descentralizada y autónoma. Entonces, debería aplicarse lo que dispone la ley específica de los municipios, que es el Código Municipal, y, por lo tanto, en virtud de lo que estipula el artículo 88 del Código Municipal, la enajenación de bienes municipales debe sujetarse a las disposiciones del Código Fiscal para la enajenación de bienes nacionales.

Por ello, atendiendo al artículo 124 de la Constitución Política de la República, y al artículo 89 de la Ley de Contrataciones del Estado, prevalecen las disposiciones del Código Municipal, y ya que éste remite al Código Fiscal, entonces deben aplicarse las disposiciones que para la enajenación de bienes nacionales contiene el Código Fiscal. Según este planteamiento, el no aplicar las disposiciones que para enajenación de bienes nacionales contiene el Código Fiscal contraviene lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Política de la República, puesto que no se cumpliría con el mandato constitucional que establece que “Las entidades descentralizadas o autónomas, se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos”. Es decir, en este caso no se cumpliría con lo que dispone el Código Municipal para la enajenación de bienes del municipio. Como consecuencia de ello, deben aplicarse las normas que para enajenación de bienes nacionales contiene el Código Fiscal; no hacerlo sería inconstitucional y violaría el principio de supremacía constitucional ya estudiado anteriormente.

Argumentan los defensores de esta postura que aunque el Código Municipal sujeta la enajenación de bienes municipales a las disposiciones que el Código Fiscal establece para los bienes del Estado, es decir, que remita a esas disposiciones, en nada afecta el hecho que es el propio Código Municipal el que dispone cómo enajenar los bienes del municipio. Es decir, la ley de las municipalidades (Código Municipal) rige la enajenación de los bienes municipales, por lo cual, en estricta aplicación del artículo 124 de la Constitución, debe cumplirse con lo que dispone el Código Municipal, no importando si éste remite al Código Fiscal, puesto que con el hecho de establecer que la enajenación de los bienes del municipio debe sujetarse a las disposiciones que el Código Fiscal establece para los bienes del Estado, ya está disponiendo cómo debe efectuarse la enajenación de bienes municipales.

B. Argumentos en favor de la aplicación del procedimiento contemplado por la Ley de Contrataciones del Estado.

En nuestra opinión, la postura anteriormente expuesta es errónea, puesto que cuando la Constitución establece que, en cuanto a la enajenación de sus bienes, las entidades descentralizadas o autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos, debe entenderse que el pronombre posesivo **sus** se refiere a leyes **para el ente** y no **del ente**,¹⁴ por lo que una ley que no haya sido específicamente diseñada para ser aplicable a los municipios, si puede aplicarse a las mismas aunque no sea su ley específica.

Además, el artículo 89 de la Ley de Contrataciones del Estado estipula que se aplican las normas de ese capítulo (Enajenación de bienes del Estado y de sus Entidades

¹⁴ Ver Gaceta 45 de la Corte de Constitucionalidad. Sentencia de fecha 5 de septiembre de 1997. Expedientes acumulados 342-97, 374-97, 441-97 y 559-97. Página 35.

Descentralizadas y Autónomas) “(...) cuando las disposiciones que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes, o la transmisión de sus obligaciones, o ambos aspectos en conjunto”. (Las negrillas son mías).

En este caso, las disposiciones que rigen privativamente a las municipalidades (Código Municipal) no contemplan la enajenación de sus bienes puesto que simplemente efectúan una remisión al Código Fiscal y añaden como requisito que la resolución que disponga la venta y la que apruebe el remate deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Concejo Municipal.

Sin embargo, todo el procedimiento para la enajenación de bienes municipales se encuentra contenido, por la remisión que efectúa el Código Municipal, en el Código Fiscal. El Código Fiscal no contiene disposiciones que rijan privativamente a las municipalidades, por lo cual es válido afirmar que la regulación para la enajenación de bienes del municipio está contenida en un cuerpo legal que no rige privativamente a las municipalidades.

En apoyo de lo que se expone, cabe citar nuevamente la sentencia de fecha cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, emitida por la Corte de Constitucionalidad, que establece en uno de sus pasajes: “Un estudio de esta Corte de treinta y seis entidades descentralizadas y autónomas del Estado guatemalteco, determinó que solamente en muy pocas leyes correspondientes a su creación u organización existen disposiciones varias relacionadas con la materia de enajenación de bienes, cuyo procedimiento delegan a su facultad reglamentaria. **El Código Municipal tampoco contiene regulación sobre procedimiento para la enajenación y remite al Código Fiscal**”.¹⁵ (Las negrillas son mías.)

¹⁵Loc. cit.

Adicionalmente, la ley a la que remite el Código Municipal, que es el Código Fiscal, ya se encuentra derogado por la Ley de Contrataciones del Estado, tal como se analizó en el capítulo anterior. Entonces, el Código Municipal no sólo no regula el procedimiento para enajenación de bienes del municipio, sino que, además, remite a una ley que ya ha sido derogada.

Puesto que el Código Municipal sujeta la enajenación de bienes municipales a las disposiciones del Código Fiscal para enajenación de bienes del Estado, las cuales como ya se analizó, están derogadas, es válido afirmar que no existe un procedimiento establecido que regule la enajenación de bienes municipales. El Código Municipal establece en el citado artículo 88 que la resolución que disponga la venta, así como la que en su caso apruebe el remate, serán emitidas con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros del Concejo Municipal. Sin embargo, este es un mero requisito que el Código Municipal contempla en cuanto a la enajenación de bienes del municipio, pero no configura un procedimiento propio para la enajenación de bienes del mismo, ya que el procedimiento en sí, estaba regulado en las normas del Código Fiscal ya mencionadas, las cuales fueron derogadas.

No existe pues, un procedimiento específico que regule la enajenación de bienes municipales. Debe aplicarse entonces las normas relativas a enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas, contenidas en el Título VIII, Capítulo Único de la Ley de Contrataciones del Estado (artículos 89 a 94). Se aplican estas normas en virtud de lo que establece el artículo 89 ya citado de la Ley de Contrataciones del Estado, que establece que las disposiciones contenidas en ese capítulo (enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas) se aplican a las entidades autónomas y descentralizadas del Estado, cuando

las disposiciones que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes. Sin embargo, vale la pena hacer la aclaración que, aunque se aplique el procedimiento contenido en la Ley de Contrataciones del Estado, debe cumplirse con el requisito contenido en el Código Municipal en el sentido que la resolución que disponga la venta y la que apruebe el remate deben ser emitidas con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros del Concejo Municipal.

En este punto es importante analizar si la aplicación del procedimiento contenido en la Ley de Contrataciones del Estado a la enajenación de bienes municipales viola alguna disposición constitucional. El artículo 124 de la Constitución reza: “Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales. Las entidades descentralizadas y autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos”.

Este artículo contiene el mandato que la enajenación de bienes de entidades descentralizadas o autónomas, se regirá por lo que dispongan sus leyes y reglamentos. En ese sentido, tal y como se ha expuesto en el desarrollo del presente trabajo, no existe una ley que regule el procedimiento para la enajenación de bienes municipales, por lo cual, en virtud del artículo 89 de la Ley de Contrataciones del Estado, deben aplicarse las normas que contiene esta ley para la enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas.

Es pertinente recordar que la Corte de Constitucionalidad, al realizar el estudio ya citado en el primer capítulo de este trabajo, del artículo 124 de la Constitución, dictaminó que cuando el artículo mencionaba lo relativo a **sus leyes** (las de las entidades descentralizadas y autónomas), debe entenderse que son leyes **para el ente y no del**

ente, por lo que el titular de la potestad legislativa (el Congreso de la República) podía emitir leyes de carácter general, para todos los entes, o bien leyes para cada entidad descentralizada o autónoma. En este caso, la Ley de Contrataciones del Estado rige la enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas, cuando las disposiciones que rigen privativamente a tales entidades no contemplen la enajenación de sus bienes. Por ello, para la enajenación de bienes municipales debe seguirse el procedimiento que establece la Ley de Contrataciones del Estado.

A la luz de lo expuesto, el hecho de aplicar el procedimiento contenido en la Ley de Contrataciones del Estado a la enajenación de bienes municipales, no produce incompatibilidad o violación alguna al artículo 124 de la Constitución, debido a que la Ley de Contrataciones del Estado es un cuerpo legal vigente que fue aprobado por el Congreso de la República con todos los requisitos necesarios para ello y que regula la enajenación de bienes del Estado y también la de sus entidades descentralizadas y autónomas de forma supletoria.

Tampoco puede alegarse que se viole la autonomía municipal puesto que la Ley de Contrataciones del Estado solamente regula el procedimiento para enajenar bienes, pero quien dispone qué bienes se desea enajenar y bajo qué condiciones es la autoridad máxima del municipio: el Concejo Municipal, el cual debe aprobar la resolución con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros del Concejo.

Ahora bien, el artículo 124 de la Constitución establece no sólo que las entidades descentralizadas o autónomas se regirán por lo que dispongan sus leyes, sino también por lo que dispongan sus reglamentos.

Cabe preguntarse entonces, ¿podrían las municipalidades emitir reglamentos que regulen la enajenación de los bienes del municipio? ¿Qué efectos produciría una

disposición de este tipo? Estos aspectos serán el objeto de estudio del siguiente capítulo del presente trabajo.

CAPITULO V

Facultad de las municipalidades para emitir reglamentos que regulen la enajenación de sus bienes

El objeto de este capítulo, además del estudio doctrinario y legal relativo a los reglamentos, es dar a conocer un ejemplo de la emisión de reglamentos municipales que regulan la enajenación de sus bienes y, tristemente, cómo se viola impunemente la ley en nuestro país, sin que existan sanciones por ello.

A. Los reglamentos: definición y características.

Para iniciar el análisis de este punto, debe definirse qué es un reglamento. Juan Carlos Cassagne define el reglamento como “El acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.¹⁶ Aunque el reglamento crea normas jurídicas generales y obligatorias al igual que la ley, se diferencia de ésta en que es emitido por el Poder Ejecutivo, mientras que la ley es emitida por el Poder Legislativo. Además, el reglamento es una norma de carácter subalterno, inferior y complementaria de la ley. El reglamento entonces, se subordina a la ley.

La facultad de emitir reglamentos por parte del Poder Ejecutivo, deviene de la potestad reglamentaria, que según Héctor Jorge Escola: “ (...) no es sino la facultad que tiene la administración pública de dictar mandamientos generales y abstractos, de su propia naturaleza surge que esa potestad tiene por finalidad establecer un orden de disposiciones, según preceptos o principios de la ley, referido a la actividad

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos: Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1991. Página 103.

administrativa, que tiende a la mejor aplicación de aquella, procurando aclarar, precisar e interpretar el sentido y alcance de las leyes”.¹⁷

Según Tena Ramírez: “El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es, pues, un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución. Además, la ley, confeccionada por un cuerpo deliberante con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica con la misma elasticidad del reglamento, que es obra de un Poder unitario que no está sujeto a la tramitación dilatada que precede a la expedición de una ley”.¹⁸

De los conceptos expuestos anteriormente se pueden extraer varios elementos que caracterizan a un reglamento: a) es una disposición de carácter general y abstracto, es decir, contiene normas jurídicas que regulan un caso o situación de carácter genérico; b) es un acto sancionado por la fuerza pública, es decir, es obligatorio para todo aquel sujeto que esté comprendido dentro del supuesto jurídico que regula el reglamento; c) el objetivo del reglamento es desarrollar los mandatos contenidos en una ley, así como facilitar la aplicación de la misma; d) aunque el reglamento es un acto objetivamente legislativo, por contener normas de tipo general y abstracto, es emitido por el Poder Ejecutivo, ya sea a través del Presidente, de algún Ministro, de alguna entidad

¹⁷ Escola, Héctor Jorge: Compendio de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1990. Página 203.

¹⁸ Tena Ramírez, citado por Miguel Villoro Toranzo en Introducción al estudio del Derecho. Octava Edición. Editorial Porrúa, México 1988. Página 184.

descentralizada o autónoma (en este caso alguna municipalidad), o bien por algún otro miembro de la Administración Pública que esté facultado para ello.

El fin de los reglamentos es entonces, aclarar, precisar e interpretar el sentido y alcance de las leyes; como ya se había mencionado, el fin es facilitar la aplicación de la ley. Sin embargo, existen límites a la potestad reglamentaria:

- a) Los reglamentos no pueden desconocer ni contrariar los principios y disposiciones de la Constitución. Esto en virtud del principio de supremacía constitucional.
- b) Los reglamentos no pueden invadir la zona de reserva legal que es propia del Poder Legislativo. Es decir, no pueden regular materias que están reservadas a la ley, en sentido formal. Por ejemplo, un reglamento no puede establecer delitos o tributos, puesto que son materia de reserva de ley penal y tributaria.
- c) Los reglamentos no pueden contrariar o tergiversar la ley. Es decir, no pueden contravenir sus términos, incluir cuestiones propias de la ley que ésta no contenga, alterar su espíritu, variar su sentido y alcance esencial.

B. Facultad de las municipalidades para emitir sus propios reglamentos.

En nuestro país, una de las funciones del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 183 litera e) de la Constitución es: “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”. Entonces, es al Presidente de la República a quien la Constitución le encomienda dictar los reglamentos necesarios para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar el espíritu de las mismas.

Sin embargo, no es una facultad exclusiva del Presidente de la República dictar reglamentos. El artículo 253 de la Constitución Política de la República estipula: “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”.

De ahí que las municipalidades también tienen la facultad de poder emitir sus propios reglamentos. Tal facultad la confiere la Constitución atendiendo a la autonomía de la que gozan las municipalidades. Los reglamentos que emitan las municipalidades deben tener como fin cumplir las funciones que les corresponden, una de las cuales es obtener y disponer de sus recursos.

Entonces, para el efecto de obtener y disponer de sus recursos, es viable que cualquier municipalidad puede emitir un reglamento en que se regule la enajenación de sus bienes, al tenor de lo que establece el artículo 253 de la Constitución.

Además, el artículo 124 de la Constitución, referente a enajenación de los bienes nacionales, estipula en su parte conducente que “las entidades descentralizadas o autónomas, se registrarán por lo que dispongan sus leyes o reglamentos”, por lo cual puede afirmarse que este es otro asidero legal en el que se sustenta el hecho que las municipalidades pueden emitir su propio reglamento para enajenación de los bienes del municipio.

Sin embargo, los reglamentos que emitan las municipalidades para regular la enajenación bienes municipales, deben desarrollar y detallar, no contradecir, las disposiciones contempladas en el procedimiento contenido en la ley; procedimiento que

en este caso está regulado, como se estableció en el capítulo anterior, en la Ley de Contrataciones del Estado. Entonces, los reglamentos que emitan las municipalidades deben ajustarse a los principios generales y al procedimiento establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado para bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Esta sujeción del reglamento a la ley deviene del principio de jerarquía de las leyes, en virtud del cual una norma no puede contradecir a otra que sea de jerarquía superior. Es decir, un reglamento emitido por una municipalidad, no puede contradecir una ley emitida por el Congreso de la República.

Nuestra legislación recoge este principio en el artículo 183 literal e) de la Constitución que establece: “e) 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”. En su artículo 239, la Constitución nuevamente plasma el principio referido, y aunque se refiere a materia tributaria, es conveniente citarlo por su claridad: “Son nulas **ipso jure** las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación”. El artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial, en su parte coducente, también recoge este principio: “Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos, carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de jerarquía superior”.

Entonces, en el caso que una municipalidad decidiera reglamentar la enajenación de sus bienes, debería hacerlo atendiendo a las normas del procedimiento contenido en

la Ley de Contrataciones del Estado que se refieren a enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas. De lo contrario, si el reglamento contradice de cualquier forma las normas contenidas en la Ley de Contrataciones del Estado, las disposiciones del reglamento municipal carecerían de validez por contradecir una norma de jerarquía superior, tal como lo contempla el artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial.

Se realizó una investigación para determinar si existían reglamentos municipales que regularan la enajenación de bienes propiedad de las municipalidades. La Municipalidad de Guatemala no cuenta con reglamento para ello, la Municipalidad de Quetzaltenango tampoco. Al consultarse en asesoría jurídica de la Municipalidad de Guatemala qué ley o normativa debería aplicarse a la enajenación de bienes del municipio, el licenciado Mario Roberto Tello Cano respondió que no habían tenido un caso concreto de esa naturaleza, pero que en su opinión debía aplicarse el procedimiento que contempla la Ley de Contrataciones del Estado.

Por su parte, el asesor jurídico de la Municipalidad de Quetzaltenango, licenciado Jordán Rodas Andrade, respondió que la ley que regía a las municipalidades era el Código Municipal, y ya que éste disponía que se aplicaran las normas del Código Fiscal, debería aplicarse el procedimiento del Código Fiscal. En su opinión, la Ley de Contrataciones del Estado podía utilizarse para complementar el Código Fiscal, pero en principio sí debía aplicarse el Código Fiscal. Como se ve, los asesores jurídicos de ambos municipios discrepan en cuanto a la ley que debe aplicarse a la enajenación de bienes municipales.

C. Análisis del reglamento para la Venta de Lotes de Terreno Destinados para Vivienda, emitido por la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, Baja Verapaz.

Con fecha seis de septiembre de mil novecientos noventa y cinco fue publicado en el Diario Oficial el Reglamento para la Venta de Lotes de Terreno Destinados para Vivienda, emitido por la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, Baja Verapaz.

El artículo uno del citado reglamento estipula que se puede disponer de fincas urbanas y rústicas, propiedad del municipio, de conformidad con lo que, para el efecto, la Constitución Política de la República, el Código Municipal y ese Reglamento establecen. El artículo no menciona la Ley de Contrataciones del Estado, sino que solamente hace referencia a la Constitución Política de la República y al Código Municipal.

En el resto del articulado del reglamento se estipulan los requisitos que el vecino interesado debe cumplir para adquirir un lote para vivienda, así como el procedimiento para obtener el mismo. El procedimiento es muy sencillo: el vecino presenta su solicitud y luego la municipalidad resuelve en el término de quince días hábiles, notificando por escrito la resolución al interesado. En caso de inconformidad, el afectado puede solicitar por escrito un recurso de revocatoria dentro de los tres días hábiles siguientes de recibida la notificación, según el artículo seis del reglamento.

Este reglamento emitido por la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, Baja Verapaz, contempla como fundamento para disponer de los bienes propiedad de los municipios, la Constitución Política de la República y el Código Municipal según el artículo uno del referido reglamento. Lamentablemente, el reglamento tampoco toma en cuenta que el Código Municipal remite a las normas del Código Fiscal para la enajenación de bienes nacionales, por lo cual, aunque el reglamento cita como

fundamento para enajenar los bienes propiedad de la municipalidad, el Código Municipal, no acata el mandato de éste en el sentido que deben aplicarse las normas del Código Fiscal para la enajenación de bienes nacionales.

Tampoco se ajustan las normas del referido reglamento a las disposiciones que contiene la Ley de Contrataciones del Estado para la enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Por ello, tanto quienes sostienen que a la enajenación de bienes municipales deben aplicarse las disposiciones del Código Fiscal, como quienes sostenemos que a tal enajenación deben aplicarse las normas de la Ley de Contrataciones del Estado, estaríamos de acuerdo con afirmar que este Reglamento emitido por la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, Baja Verapaz contradice una norma de jerarquía superior (en este caso la Ley de Contrataciones del Estado) y por ello, en virtud del artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial, este reglamento carece de validez. Este caso ejemplifica cómo, en ocasiones, las mismas autoridades violan la ley, ya sea por dolo, o como en este caso, por ignorancia o negligencia. El reglamento que se estudió es ilegal a todas luces; sin embargo, continúa vigente.

De cualquier manera, es innegable que existe inseguridad jurídica en el caso de la enajenación de bienes propiedad de los municipios, puesto que surgen dudas en cuanto a qué ley debe aplicarse a la misma. Las mismas municipalidades del país no tienen un criterio unificado que establezca qué ley aplicar, y peor aún, aplican reglamentos que abiertamente contradicen normas de jerarquía superior.

Actualmente, se discute en el Congreso de la República la conveniencia de reformar algunos aspectos de la Ley de Contrataciones del Estado, así como algunos del Código Municipal (ninguna de las reformas se refiere a enajenación de bienes).

Aprovechando esta coyuntura, debiera aclararse en las reformas que se realicen, cuál es el procedimiento que debe aplicarse para la enajenación de bienes propiedad de las municipalidades, y debiera también derogarse expresamente el Código Fiscal, el cual fue decretado por Justo Rufino Barrios en mil ochocientos ochenta y uno.

CONCLUSION

En esta tesis se estudió qué normas deben aplicarse a la enajenación de bienes municipales. La hipótesis a probar era que se aplica el procedimiento contenido en la Ley de Contrataciones del Estado a la enajenación de bienes municipales en virtud que esta ley deroga, por lo que establece la Ley del Organismo Judicial, lo regulado en el Código Fiscal.

Después del análisis del artículo ochenta y ocho (88) del Código Municipal y de la jurisprudencia existente en el país respecto de enajenación de bienes de entidades autónomas y descentralizadas, contenida en la sentencia de la Corte de Constitucionalidad de fecha cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, dentro de los expedientes acumulados 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97, se concluyó que el Código Municipal simplemente efectúa una remisión a las disposiciones contenidas en el Código Fiscal para la enajenación de bienes nacionales, pero no contempla un procedimiento propio para la enajenación de bienes del municipio.

En virtud de tal remisión, debieran aplicarse las normas contenidas en el Código Fiscal, si éstas estuvieran vigentes. Sin embargo, al realizar un análisis comparativo sobre la normativa referente a enajenación de bienes nacionales que contiene tanto el Código Fiscal como la Ley de Contrataciones del Estado, se demostró que ambas leyes regulan por completo la materia relativa a enajenación de bienes nacionales. En virtud que la Ley de Contrataciones del Estado es posterior al Código Fiscal, y al tenor de lo estipulado en el artículo ocho (8) literal b de la Ley del Organismo Judicial referente a derogatoria de leyes, se concluye que la Ley de Contrataciones del Estado derogó las normas del Código Fiscal referentes a enajenación de bienes nacionales.

Debido a que el Código Municipal sujeta la enajenación de bienes municipales a las disposiciones del Código Fiscal para enajenación de bienes del Estado, las cuales, como ya se estableció, están derogadas, es pertinente concluir que no existe un procedimiento establecido que regule la enajenación de bienes municipales. Entonces, debe aplicarse el procedimiento que contempla la Ley de Contrataciones del Estado en virtud de lo que establece esa ley en su artículo ochenta y nueve (89), el cual estipula que las disposiciones contenidas en ese capítulo (referentes a enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas) deben aplicarse a las entidades autónomas y descentralizadas del Estado cuando las disposiciones que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes.

Finalmente, luego de analizar los artículos ciento veinticuatro (124) y doscientos cincuenta y tres (253) de la Constitución Política de la República, así como de realizar un estudio doctrinario de los reglamentos, se llegó a la conclusión que las municipalidades tienen la facultad de emitir reglamentos que regulen la enajenación de sus bienes, pero los mismos deben limitarse a desarrollar las normas contenidas en la ley que contemple el procedimiento para enajenar tales bienes, no pudiendo contradecir las mismas, ni agregar otras que no estén contenidas en la misma. Esta ley a la cual nos referimos es la Ley de Contrataciones del Estado.

Con ello queda probada la hipótesis que se planteó, referente a que se aplica el procedimiento contenido en la Ley de Contrataciones del Estado a la enajenación de bienes municipales en virtud que esta ley deroga, por lo que establece la Ley del Organismo Judicial, lo regulado en el Código Fiscal.

BIBLIOGRAFIA

LEYES

1. Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente, en la ciudad de Guatemala a los treinta y un días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y cinco.
2. Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92 del Congreso de la República.
3. Código Municipal. Decreto 58-88 del Congreso de la República.
4. Código Fiscal. Decreto número 261 de la Asamblea Legislativa.
5. Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89 del Congreso de la República.

REGLAMENTOS

1. Reglamento para la Venta de Lotes de Terreno Destinados para Vivienda. Municipalidad de Santa Cruz El Chol, Baja Verapaz. Publicado en el Diario de Centroamérica el 6 de septiembre de 1995.

JURISPRUDENCIA

1. Corte de Constitucionalidad, Gaceta 45, sentencia del 5 de septiembre de 1997. Expedientes acumulados 342-97, 441-97, 490-97 y 559-97.

DICCIONARIOS

1. Fernández Vázquez: Diccionario de derecho público. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1981. 767 pp.
2. Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española. s.e. Vigésima Primera edición, Madrid, España 1992. 1513 pp.
3. Tenorio Macías, Pedro y José María Fernández Pastrana: Nueva Enciclopedia Jurídica. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona, España, 1978. 1135 pp.

LIBROS

1. Argüello, Luis Rodolfo: Manual de Derecho Romano: historia e instituciones. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1993. 608 pp.

2. Bernal, Beatriz y José de Jesús Ledesma: Historia del derecho romano y de los derechos neorromanos (de los orígenes de la alta edad media). Editorial Porrúa, México, 1981. 440 pp.
3. Cassagne, Juan Carlos: Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1991. 405 pp.
4. Escola, Héctor Jorge: Compendio de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1990. 566 pp.
5. García Maynez, Eduardo: Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1972. 444pp.
6. García Maynez, Eduardo: Lógica del raciocinio jurídico. Fondo de Cultura Económica, México, 1964. 180 pp.
7. Marienhoff, Miguel S.: Tratado de derecho administrativo. Cuarta Edición. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1990. Tomo I. 805 pp.
8. Mouchet Carlos y Ricardo Zorraquín: Introducción al Derecho. Séptima Edición. Editorial Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1970. 597 pp.
9. Nino, Carlos Santiago: Introducción al análisis del Derecho. Editorial Ariel, Barcelona, España 1983. 477 pp.
10. Román Iglesias González y Marta Morineau Iduarte: Derecho romano. Editorial Harla, México, 1993. 296 pp.
11. Rojas, Amandí, Víctor Manuel: Filosofía del Derecho. Editorial Harla, México. 324 pp.
12. Rojina Villegas, Rafael: Introducción al estudio del Derecho. Segunda Edición. Editorial Porrúa, México 1967. 506 pp.
13. Sayagués Laso, Enrique: Tratado de derecho administrativo. Cuarta Edición. s.e. Tomo I. Montevideo, Uruguay, 1974. 714 pp.
14. Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1959. 871 pp.
15. Vilanova, José: Elementos de filosofía del Derecho. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1984. 436 pp.
16. Villoro Toranzo, Miguel: Introducción al estudio del Derecho. Octava Edición. Editorial Porrúa, México 1988. 486 pp.

FOLLETOS.

1. Acción Ciudadana. Las leyes municipales y el marco para la participación ciudadana local. s.e. Guatemala, año 2,000. 20 pp.

ENTREVISTAS

1. Tello Cano, Mario Roberto. Asesor Jurídico de la Municipalidad de Guatemala. Realizada el 7 de noviembre del 2000.
2. Rodas Andrade, Jordán. Asesor Jurídico de la Municipalidad de Quetzaltenango. Realizada el 13 de noviembre del 2000.

ANEXO A

**Sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad
el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete,
dentro de los expedientes acumulados 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97**

INCONSTITUCIONALIDAD

EXPEDIENTES ACUMULADOS 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 Y 559-97

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE, QUIEN LA PRESIDE, RUBEN HOMERO LOPEZ MIJANGOS, JOSE ARTURO SIERRA GONZALEZ, CONCHITA MAZARIEGOS TOBIAS, LUIS FELIPE SAENZ JUAREZ, FERNANDO JOSE QUEZADA TORUÑO y JUAN FRANCISCO FLORES JUAREZ: Guatemala, cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

Se tiene a la vista para dictar sentencia los planteamientos acumulados de inconstitucionalidad de las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado contenidas en el Decreto 20-97 del Congreso de la República, promovidos por: a) el Procurador de los Derechos Humanos, quien las atacó en su totalidad, con el auxilio del Abogado Angel Valle Girón; b) la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien las atacó parcialmente en cuanto a los artículos 89, 90, 91, 92 y 93, con el auxilio de los Abogados, Edgar Mauricio García Rivera, Adrián Marín Bonilla y María Eugenia Solís García; c) Nineth Vareña Montenegro Cotton, Rosalina Tuyuc Velásquez, Amilcar Neftalí Méndez Urizar, Manuela Alvarado López, José Antonio Móvil Beltetón y Carlos Alfonso Barrios de León, quienes las atacaron parcialmente en los artículos 89, 90, 91, 92, 93, 94 y 95 con el auxilio de los Abogados, Rodolfo Azmitia Jiménez, Rafael Arriaga Martínez y Américo Cifuentes Rivas; d) Aristides Baldomero Crespo Villegas y Byron Humberto Barrientos Díaz, quienes las impugnaron parcialmente contra los artículos 89, 90, 91, 92, 93 y 94, con el auxilio de los Abogados, Gabriel Orellana Rojas, Manuel de los Reyes Guevara Amézquita y Carlos Humberto Hernández Rubio; y e) Daniel de Jesús Hernández, Carlos Enrique Gómez Ruiz, Jorge García Sapón, Irma Yanet Cancinos Hernández, Francisco Manuel Jiménez, Noé Orlando Polanco Flores, Julio Hernán Solano Díaz, Olar Ildefonso Galindo Ovalle, Werner Fredy Miranda Calderón, Raúl Leonel Mazariegos Arizandieta, José Venancio Castillo Hernández, Ramiro Eduardo Herrera Cifuentes, Edgar Noé Quiñóñez Rivera, Hugo Efraín Barrera de Paz, Arnoldo Neftalí Normanns Morales y Joviel Acevedo Ayala, quienes atacaron parcialmente contra los artículos 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96 y 97, con el auxilio de los abogados, Lesbia Tevalán Castellanos, Mario Raúl García Morales y Noé Aderito Erazo Bautista.

ANTECEDENTES

I. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA IMPUGNACION

Lo expuesto por los accionantes se resume: a) los artículos 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República, reformados por el artículo 1 del Decreto 20-97 del Congreso de la República que regulan la enajenación de los bienes del Estado y supletoriamente la enajenación de

los bienes de las entidades autónomas y descentralizadas del Estado “cuando las disposiciones que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes o la transmisión de sus obligaciones o ambos aspectos en conjunto”, contravienen el segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución que ordena expresamente que la materia relativa a la enajenación de bienes de las entidades autónomas o descentralizadas deberá regularse únicamente por lo que dispongan sus leyes y reglamentos, ya que conferir por medio de una ley general a dichas entidades facultades que no existen en sus leyes propias resulta inconstitucional, puesto que transgrede la autonomía y la capacidad de regirse en forma exclusiva por las leyes que regulan su organización y funcionamiento; b) el procedimiento que el Congreso de la República debió seguir para regular la forma de enajenar los bienes de las entidades descentralizadas, era modificando las leyes de cada una de las entidades cuyos bienes se pretendan enajenar y aprobarlas con la mayoría especial que requiere el artículo 134 constitucional para crear, modificar o suprimir las entidades descentralizadas o autónomas; y, si se autoriza a una de esas entidades para enajenar la totalidad o parte de sus bienes, ya no podría cumplir con la finalidad de su existencia conforme el artículo constitucional por lo que procedería suprimirla según el procedimiento previsto en el artículo 134 constitucional; c) el primer párrafo del artículo 124 de la Constitución exige que para la enajenación de bienes nacionales, la ley fije las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación, así como los objetivos fiscales. El Decreto objetado contraviene por omisión dicho artículo constitucional, ya que no fija las limitaciones a que debe estar sujeta la enajenación de los bienes nacionales, sino que remite a un acuerdo gubernativo o a un acuerdo de la entidad de que se trate para que se fijen tales formalidades, acuerdos aquellos que no tienen la naturaleza de ley en sentido formal y material sino la de un acto administrativo. Por otra parte, el artículo 94 inciso 3, que regula que “el destino fiscal de los ingresos provenientes de la enajenación, a título de aportación o cualquier otro, de bienes o patrimonios unitarios del Estado o de sus entidades descentralizadas o autónomas se determinará en la ley que apruebe el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, correspondiente al ejercicio o ejercicios fiscales en los que se proyecte recibir los ingresos resultantes de las enajenaciones”, es inconstitucional por contravenir el artículo 124 de la Constitución que estipula que el objetivo fiscal de la enajenación de los bienes nacionales debe estar determinado en la ley, y el artículo cuestionado, remite a un acto legislativo que no tiene características de ley en sentido material como lo es el acto de aprobación del presupuesto nacional que no establece deberes y obligaciones porque su ámbito de validez se circunscribe a fijar los ingresos probables y los gastos autorizados de la administración pública con las modalidades que para sus modificaciones y presupuestos extraordinarios la misma Constitución señala; d) en el caso de la venta de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones se fijó el objetivo fiscal en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 1997, Decreto 108-96 del Congreso de la República, es decir, antes de la entrada en vigor de la ley que autoriza la operación de enajenación, que es la ley impugnada, por lo que al no existir secuencia lógica entre la ley que autoriza la operación y la que fija los objetivos fiscales, se falta al principio de unidad y a la estructura programática a que se refiere el artículo 237 de la Constitución, el cual también resulta infringido, puesto que ese ingreso programado además de no estar basado en ley, es probable que no se produzca; e) el inciso 3, del artículo 89 y los incisos 2., 4. y 5. del artículo 90 al otorgar facultades discrecionales al Organismo Ejecutivo y a las entidades descentralizadas o autónomas

contravienen el artículo 221 de la Constitución, ya que en la administración pública no existen facultades discrecionales sino toda la actividad de la misma está sujeta al control de jurisdicción a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, inobservando consecuentemente el principio de legalidad consagrado en los artículos 152 y 154 de la Constitución; aparte de que en el artículo 90 relacionado se le da intervención a un valuador y a intermediarios, lo cual constituiría una injerencia en el patrimonio de las instituciones que gozan de autonomía con lo que se transgreden también los artículos 140, 141 y 142 de la Constitución; **f)** el procedimiento establecido en los artículos 89 y 90 de la Ley de Contrataciones del Estado reformados por el Decreto atacado, contradice el artículo 232 de la Constitución que indica que la Contraloría General de Cuentas debe fiscalizar los ingresos, egresos y todo interés hacendario de los organismos del Estado, municipios, entidades descentralizadas y autónomas, dado que en todo el procedimiento para la enajenación de los bienes del Estado y entidades descentralizadas y autónomas no se le da intervención a dicha institución; **g)** estiman que cuando el Estado enajene un patrimonio unitario de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 90 reformado, se creará un monopolio, lo cual contradice el artículo 130 de la Constitución que expresamente lo prohíbe, porque la venta de un bien de uso público por parte del Estado a un particular conllevaría como consecuencia la creación de un monopolio, ya que no existiría competencia en la oferta y la demanda porque los costos para los otros competidores serían demasiado onerosos; **h)** los artículos 91 y 92 incisos 1., 3. y 4. de la Ley de Contrataciones del Estado reformados, son inconstitucionales por exceder el contenido del artículo 124 de la Constitución que se refiere solamente a la enajenación de los bienes nacionales identificados en el artículo 121 de la Constitución, en tanto los artículos impugnados en el caso de patrimonios unitarios se refieren a la enajenación de una dependencia o entidad completa del Estado; **i)** particularmente, el inciso 3. del artículo 92 relacionado al generalizar la aplicación del Código de Trabajo a todas las entidades descentralizadas, transgrede el artículo 111 de la Constitución que establece que ese Código rige únicamente las relaciones de trabajo del personal con las entidades autónomas que realicen funciones económicas similares a las empresas de carácter privado; **j)** los artículos 92, 93 y 94 incisos 1 y 2 de la Ley impugnada, que regulan la enajenación de bienes o patrimonios unitarios del Estado o de sus entidades descentralizadas o autónomas y los casos especiales de enajenación de los mismos a título de aportación a sociedades mercantiles por constituirse o ya constituidas, desvirtúan las finalidades del Estado que justifican su existencia establecida en los artículos 1, 2, 119 incisos a) y h), 138 primer párrafo y 140 de la Constitución, que se refieren a proteger a la persona y a la familia y garantizarle a los habitantes el pleno goce de los derechos y libertades que la Constitución establece y el bien común, ya que ni el Estado ni sus entidades descentralizadas o autónomas pueden participar como socios de entidades mercantiles; **k)** el artículo 95 de la Ley permite concesionar o contratar la prestación de servicios públicos que por su naturaleza, por disposición constitucional o legal, estén excluidos de la actividad de los particulares, lo cual transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en los artículos 44, 175 y 204 de la Constitución, ya que el artículo impugnado permite concesionar o contratar la prestación de servicios públicos que la Constitución excluyó de la actividad de los particulares y que debe prestarlos el Estado o alguna de sus entidades descentralizadas o autónomas, como lo son los servicios públicos esenciales establecidos en los artículos 71, 74, 93 y 94 constitucionales, los cuales no están facultados expresamente por la Constitución para

trasladarlos a los particulares; y si las leyes que asignaron la prestación de un servicio público a las dependencias públicas y entidades descentralizadas o autónomas, no pueden ser modificadas por una norma general que autoriza una situación para la cual esas leyes no conceden esas facultades, con lo cual no se respeta el principio de sujeción de la función pública a la ley consagrado en los artículos 152 y 154 de la Constitución, ya que si la Constitución o la ley le prohíbe o no lo faculta para delegar la prestación del servicio público que presta y el cual justifica su existencia, dicha entidad quedaría sin objeto y debería seguirse el procedimiento para suprimirla conforme lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución; l) el inciso 9. del artículo 96 e inciso 9. del artículo 97 de la Ley de mérito no hacen referencia a la obligación del Estado de ejercer control sobre los servicios públicos objeto de la concesión o del contrato para llenar el vacío que dejó la derogatoria del segundo párrafo del artículo 1520 del Código Civil que ordenaba que las normas y tarifas de los servicios públicos fueran aprobadas por el Ejecutivo. Dichos incisos contienen una renuncia al poder soberano del Estado para delegarla a una persona de derecho privado, lo cual contraviene el artículo 154 de la Constitución que establece que la función pública no es delegable y los artículos 119 inciso i) y 140 de la Constitución que fijan al Estado sus fines y le imponen la obligación de velar por los intereses de los usuarios, puesto que el Estado no debe dejar al concesionario o a la persona contratada sin control; asimismo, cuando contrate los servicios relacionados no puede renunciar a su derecho de rescindir el contrato unilateralmente o de modificar las condiciones del mismo cuando la necesidad colectiva lo haga aconsejable, ni tampoco a su derecho de controlar a través de su aprobación las normas y tarifas que el concesionario o el contratado impongan a los usuarios porque se violaría el segundo párrafo del artículo 44 de la Constitución, ya que se subordinaría el interés público al privado y el Estado estaría renunciando a ejercer atribuciones que la Constitución le impone; m) el inciso 9. del artículo 97, al referirse a las tarifas en el caso de concesión, estipula “o que las mismas queden libradas a la autonomía contractual”, resulta inconstitucional porque en el caso de la concesión, la fijación y el control de tarifas, como las demás condiciones a que debe sujetarse la prestación del servicio público, no son parte del aspecto contractual de la concesión que únicamente regula los derechos y obligaciones entre el Estado y el concesionario, sino que, por el contrario, forman parte del acto de autoridad del Estado por el que regula el servicio concesionado que crea obligaciones de carácter general, entre las que están incluidas que los usuarios tienen derecho a recibir un servicio en las mismas condiciones que si el Estado lo prestara; n) el artículo 98 de la Ley de Contrataciones reformado que regula la utilización e intervención de bienes del Estado o sus entidades descentralizadas o autónomas por los contratistas o concesionarios resulta inconstitucional al no enumerar qué bienes o cosas del Estado se pueden negociar o enajenar, ya que existe prohibición para enajenar cierto tipo de bienes, como los que constituyen el patrimonio cultural a que se refiere el artículo 60 de la Constitución; ñ) el artículo 2 de las disposiciones derogatorias del decreto 20-97 del Congreso de la República derogó el segundo párrafo del artículo 1520 del Código Civil, lo cual implica una renuncia del poder soberano del Estado de controlar y aprobar las normas y tarifas de los servicios públicos, ya que la prestación de éstos es una responsabilidad del Estado. Si bien éste puede delegar esa obligación ya sea en un ente autónomo o descentralizado o en un particular a través de una concesión o de un contrato, siempre debe observar que el interés de la colectividad prevalezca sobre el particular, aunque haya trasladado su obligación de prestarlo, debe seguir ejerciendo su control, ya que de lo contrario se restringirían los artículos 44

segundo párrafo, 119 inciso i) y 140 de la Constitución, y se dejaría desamparado al usuario, quien por estar vinculado al servicio público por un contrato de adhesión se ve obligado a aceptar las condiciones impuestas exclusivamente por el oferente; y porque, en la parte que deroga “todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en esta ley”, contradice el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 2º. de la Constitución, puesto que la derogatoria de las leyes debe ser expresa para evitar confusiones e inseguridad jurídica para las personas. Solicitan que se declaren con lugar las inconstitucionalidades planteadas.

II. TRAMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

Por apreciarse que concurrían los elementos previstos en el artículo 138 del Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, en cuanto a su aplicación en concreto a los organismos del Estado, con independencia constitucional (excepto el Ejecutivo), y a los entes con autonomía de rango constitucional siguientes: Escuela Nacional Central de Agricultura, Universidad de San Carlos de Guatemala, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, Comité Olímpico Guatemalteco, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Banco de Guatemala, Ministerio Público y Municipalidades, se decretó la suspensión provisional de las normas de la Ley de Contrataciones del Estado, reformadas por el artículo 1 del Decreto 20-97 del Congreso de la República, siguientes: (1) apartado 5 del artículo 90, en la parte que dice: “El acuerdo de enajenación de bienes muebles o inmuebles que se emita, por la autoridad máxima de cualquier entidad autónoma o descentralizada, deberá presentarse al Organismo Ejecutivo para su ratificación mediante acuerdo dictado en Consejo de Ministros, o por el contrario, para su improbación. El acuerdo de ratificación, podrá incluir modificaciones de los dispuesto en el acuerdo que se presente por la entidad que se propone realizar la enajenación, de manera que sus términos y preceptos se adecuen a la política general del Estado.”; (2) párrafo primero del artículo 93, en la parte que dice: “deberá emitirse un acuerdo gubernativo por conducto del ministerio o ministerios correspondientes por cuyo medio se disponga.”; (3) párrafo seguido inmediatamente al apartado 8 del artículo 93, en la parte que dice: “y someterse a consideración del Organismo Ejecutivo para su ratificación o improbación. Su ratificación deberá efectuarse mediante acuerdo gubernativo dictado en Consejo de Ministros, el cual podrá incluir modificaciones de lo dispuesto en el acuerdo que se presente por la entidad que se propone realizar la aportación, de manera que sus términos y preceptos se adecuen a la política general del Estado.”; (4) apartado 12 del artículo 96, en las palabras que dicen: “por conducto del Organismo Ejecutivo”; y (5) apartado 13 del artículo 97, en las palabras que dicen: “por conducto del Organismo Ejecutivo.” Las disposiciones anteriores mantendrán su vigencia en cuanto al organismo ejecutivo y entes no particularizados en este auto.” Se dio audiencia al Ministerio Público, Congreso de la República, Presidente de la República, Procurador de los Derechos Humanos y a la Contraloría General de Cuentas. Se señaló día y hora para la vista.

III. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES DE LAS PARTES

A) El Ministerio Público manifestó: a) los artículos 89 incisos 1. y 2., 90 primer párrafo e incisos 4. y 5., 91, 92 inciso 3 y último párrafo, 93 primer y último párrafo y 94 incisos 2. y 3. de la Ley de Contrataciones del Estado reformados por el artículo 1 del Decreto impugnado en las partes que regulan la enajenación de los bienes de las entidades autónomas y descentralizadas son inconstitucionales porque transgreden el

segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución, ya que las entidades autónomas y descentralizadas para la enajenación de sus bienes se deben regir solamente por lo que dispongan sus leyes y reglamentos que hayan emitido en ejercicio de la autonomía que les concede la Constitución, y si dichas entidades no tienen regulación en ese sentido se debió modificar cada una de las leyes que las rigen para tal efecto; b) los artículos del 89 al 94 en las partes que regulan la enajenación de bienes del Estado cumplen con los presupuestos establecidos en el artículo 124 de la Constitución, pues fijan las formalidades para dichas enajenaciones; d) el artículo 94 inciso 3. de la Ley de Contrataciones del Estado reformado, al indicar que el destino fiscal de los ingresos provenientes de la enajenación de bienes del Estado se determinará en la ley que apruebe el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente al ejercicio o ejercicios fiscales en los que se proyecte recibir los ingresos, no contradice el primer párrafo del artículo 124 de la Constitución, ya que este artículo constitucional dejó a la legislación ordinaria la fijación de las limitaciones y formalidades para la enajenación y sus objetivos fiscales, por lo que el Congreso de la República es quien decide si cumple con tales presupuestos en una o varias leyes; d) en cuanto a la impugnación de la Ley porque infringe el artículo 237 de la Constitución al pretender fijar el objetivo fiscal en la Ley que aprueba el presupuesto nacional para 1997; e) el hecho de que dentro del procedimiento de enajenación de bienes nacionales se omite darle participación a la Contraloría General de Cuentas no es contrario al artículo 232 de la Constitución ya que dicha omisión no exime a ésta de la obligación que tiene de fiscalizar las enajenaciones de los bienes del Estado conforme el procedimiento que para el efecto señala la Ley Orgánica del Tribunal y de la Contraloría de Cuentas; f) el Decreto atacado no transgrede el artículo 83 de la Constitución que se refiere al gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala; en todo caso, el artículo que podría ser violado es el 82 constitucional que determina la autonomía de dicha institución; g) la ley impugnada no infringe el artículo 1º. de la Constitución, puesto que en la misma no se establecen preceptos en los que el Estado actúe como vendedor de servicios, sino disposiciones para vender los bienes del Estado de conformidad con el artículo 124 de la Constitución; h) el artículo 90 de la Ley de Contrataciones reformado que da intervención a terceros en la enajenación de bienes nacionales no infringe los artículos 118, 140 y 142 de la Constitución, ya que las intervenciones relacionadas constituyen parte de la función del legislador que establece el artículo 124 constitucional, de fijar las limitaciones, formalidades y objetivos fiscales de la enajenación de bienes nacionales; i) el artículo 91 de la Ley de Contrataciones reformado por el decreto 20-97 del Congreso de la República que define lo que es patrimonio unitario no contraviene el artículo 121 de la Constitución que identifica los bienes del Estado, ya que el patrimonio unitario es un conjunto de bienes que son propiedad de éste, por lo que al regularse su posible enajenación no se excede el contenido del artículo 124 de la Constitución; j) los artículos 92 y 93 de la Ley de Contrataciones reformados no transgreden los artículos 119 incisos a) y h) y 130 de la Constitución, porque al enajenarse bienes nacionales constitutivos de un patrimonio unitario no se constituye un monopolio, ya que tales enajenaciones no conllevan ni tienden a absorber la producción de uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria en perjuicio de la economía nacional; k) el mismo artículo 93 de la Ley de Contrataciones del Estado reformado, no infringe la Constitución, porque conforme el artículo 124 constitucional la

legislación ordinaria es la que debe establecer las formalidades, limitaciones y objetivos fiscales de las enajenaciones relacionadas, por lo que el legislador puede establecer que se aporten los bienes del Estado a sociedades mercantiles si considera que las utilidades que se perciban constituirán ingresos para el cumplimiento de los fines del Estado; l) la palabra "constitucional" del artículo 95 de la Ley de Contrataciones del Estado reformado por el artículo 1 del Decreto impugnado debe suprimirse porque es contrario al contenido de los artículos 152 y 154 de la Constitución, ya que los servicios públicos excluidos por la Constitución de la actividad de los particulares como titulares de ellos, no se puedan otorgar a terceros por contrato o concesión; m) el resto del artículo 95 relacionado no es inconstitucional, puesto que del artículo 120 de la Constitución se desprende que el Estado puede contratar con terceros o concesionar a personas particulares los servicios públicos que por su naturaleza o por disposición legal están excluidos de la actividad de los particulares como titulares de los mismos, y en ese sentido la Ley de Educación Nacional y el Código de Salud permiten que los particulares participen en proporcionar los servicios públicos esenciales para la educación y la salud establecidos en los artículos 71, 74, 93 y 94 de la Constitución; n) del análisis contextual de los artículos 96 y 97 de la Ley de Contrataciones del Estado reformados por el Decreto objetado se determina que los incisos 9. de dichos artículos no violan los artículos 119 inciso i), 140 y 154 de la Constitución, porque en ellos no se renuncia expresamente a las obligaciones que le competen al Estado en la prestación y control de los servicios públicos que concede por medio de concesión o contrato, ya que en dicha ley se establecen controles para garantizar la prestación del servicio público; sin perjuicio de que, en cumplimiento del artículo 183 inciso k) de la Constitución, los contratos y concesiones sobre servicios públicos deben someterse a conocimiento y eventual aprobación del Congreso de la República, el cual considerará todos los aspectos que conlleven al otorgamiento de los servicios públicos a los particulares para su participación, por lo que el Estado no renuncia a su poder soberano ni deja de cumplir con los fines que le señala la Constitución; ñ) el artículo 98 de la Ley de Contrataciones reformado por el artículo 1 del Decreto objetado no infringe el artículo 60 de la Constitución, ya que no dispone la enajenación de los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación, sino que estipula que se puede disponer el uso de bienes del dominio del Estado o bien de sus entidades autónomas o descentralizadas para la contratación de terceros o en la concesión para la prestación de servicios públicos; o) el artículo 2 del Decreto 20-97 del Congreso de la República, al derogar un artículo contenido en el Código Civil, no violó norma constitucional alguna, porque dicha atribución corresponde al Congreso de la República dentro del ámbito de su facultad legislativa de conformidad con el artículo 171 de la Constitución; y mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de esta norma no se puede pretender la incorporación al ordenamiento jurídico de otra expresamente derogada, puesto que la Corte de Constitucionalidad asumiría la función de legislar. Solicitó que se declaren parcialmente con lugar las inconstitucionalidades. **B)** El Congreso de la República alegó: a) el Decreto impugnado no es inconstitucional, porque la descentralización es una forma de autonomía e independencia funcional pero no de independencia con carácter limitado, por lo que las entidades descentralizadas están sujetas a cierto control ejercido sobre ellas por el poder central y es por eso que se establecen las obligaciones mínimas a que se refiere el artículo 134 de la Constitución; aparte de

que el Congreso de la República tiene la potestad de establecer mediante la ley, las limitaciones y formalidades a que debe sujetarse la enajenación de los bienes del Estado y cuales han de ser sus objetivos fiscales, por lo que en la Ley de Contrataciones del Estado se previó la posibilidad de vender, aportar a sociedades mercantiles o transformar institucionalmente los bienes muebles e inmuebles del Estado y de sus entidades descentralizadas; b) la Ley de Contrataciones del Estado no infringe el artículo 124 de la Constitución, porque la misma puede aplicarse a las entidades descentralizadas y autónomas, ya que conforme el artículo 153 de la Constitución el ordenamiento legal del Estado se les aplica en cuanto todo aquello que sus leyes y reglamentos que las desarrollan no regulen, puesto que solamente cuando sus leyes propias regulan ciertos aspectos no cabe aplicar otras disposiciones legales de carácter general; y, lo dispuesto en la Ley de Contrataciones del Estado forma parte de las leyes de las entidades descentralizadas y autónomas, ya que lo que hace la esencia de las leyes de las entidades descentralizadas y autónomas es que las rija en cuanto tales y en conexión directa con su naturaleza específica y no como cualquier otro sujeto de derecho, y la ley impugnada las rige supletoriamente en cuanto a la enajenación de sus bienes como personas de derecho público creadas con el objeto que señala el artículo 134 de la Constitución; c) la ley impugnada desarrollo el primer párrafo del artículo 124 de la Constitución y en los artículos 89 incisos 2. y 3. y 90 incisos del 1. al 5. precisa limitaciones sustantivas y formalidades externas para la enajenación de los bienes del Estado que constriñen a las autoridades para la aplicación de la ley en cuanto a su actuar; d) el establecerse que el objetivo fiscal de las enajenaciones debe concretarse en una ley formal como lo es la que apruebe el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado no contradice el artículo 124 de la Constitución, puesto que el artículo 237 constitucional regula que el Presupuesto debe contemplar lo relativo a todos los ingresos y a la forma de disponer de ellos en forma de gastos o de inversión y siendo que lo que resulta de toda enajenación es un ingreso debe contemplarse en el mismo; e) para aprobar el Decreto impugnado no era obligada una mayoría especial o calificada, porque el artículo 134 de la Constitución requiere tal mayoría solamente para la creación o supresión de las entidades descentralizadas o autónomas cuando resulten inoperantes; sin embargo, la enajenación de los bienes de dichas entidades, sean individualmente considerados o como un patrimonio unitario, no implica por sí misma que la entidad devenga inoperante y por lo tanto no debe necesariamente suprimirse como tal; f) el que se regule y defina un patrimonio unitario no excede la noción de bienes nacionales, ya que el patrimonio unitario permite que se puedan enajenar varios bienes en conjunto con las obligaciones o pasivos que les afectan expresados en forma de balance para lograr mejor fruto del erario público; g) la Contraloría General de Cuentas tiene plena autoridad y competencia para ejercer sus funciones de contralor sobre todo y cualquier proceso de enajenación de bienes del Estado o de sus entidades descentralizadas o autónomas y la ley impugnada no impide su intervención en esos procesos, por lo tanto no se infringe el artículo 232 de la Constitución, porque, siendo que la Contraloría General de Cuentas tiene determinada su competencia por la propia Constitución, no era necesario que en el Decreto impugnado se dispusiera darle intervención. Los accionantes no debieron impugnar el Decreto 20-97 del Congreso de la República sino la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, si consideraban que en ella se rompía la unidad presupuestaria que estipula el artículo 237 de la Constitución al haberse

incluido el destino final de los recursos resultantes de la enajenación de los bienes del Estado; h) los artículos 90, 92 y 93 de la Ley de Contrataciones del Estado reformados, no transgreden la autonomía de las entidades descentralizadas y autónomas, puesto que solamente desarrollan el mandato constitucional por el que todas las entidades descentralizadas deben coordinar su política con la política general del Estado. La ley impugnada no contraviene la independencia funcional de las entidades descentralizadas y autónomas, ya que la misma es de aplicación supletoria para las enajenaciones que realicen dichas entidades fuera del curso ordinario de sus actividades; i) el artículo 95 de la Ley de Contrataciones del Estado reformado por el Decreto impugnado al prever la contratación o el otorgamiento de concesiones sobre servicios públicos excluidos de su prestación por parte de los particulares, no atenta contra el principio de supremacía constitucional establecido en los artículos 44, 175 y 204 de la Constitución ni contra el principio de legalidad consagrado en los artículos 152 y 154 de la misma, ya que la exclusión de los particulares no es absoluta, sino se circunscribe a la titularidad del servicio al no poderlos prestar a título propio sino solamente mediante concesión o contrato. El Estado no renuncia a su soberanía en caso de concesionar o contratar un servicio público, ya que el Estado es responsable último de la continuidad, eficiencia y accesabilidad a la prestación del servicio, puesto que los concesionarios o contratistas no son titulares del servicio sino ejecutores de su prestación; j) la aportación de bienes nacionales a sociedades mercantiles no implica que el Estado se convierta en empresario y abandone los fines que le fija la Constitución en los artículos 1, 2, 138 y 140, porque la Ley de Contrataciones del Estado, reformada por el Decreto impugnado no prevé que el Estado aporte bienes a sociedad mercantiles para especular como inversionista, sino para la enajenación de las acciones a terceros; k) los incisos 9. de los artículos 96 y 97 de la Ley de Contrataciones del Estado reformados no transgreden los artículos 140, 154 y 119 inciso i) de la Constitución, ya que, efectivamente, dichos artículos mandan a que se establezca en el documento por el que se formalice la concesión o el contrato y en la aprobación por parte del Congreso de la República, el mecanismo de control y rescate respecto a los servicios a prestar por el concesionario o el contratista y la posibilidad de revocar sin causa la concesión; l) el artículo 2 del Decreto 20-97 del Congreso de la República no viola los artículos 2, 44, 119 inciso i) y 140 de la Constitución al derogar el párrafo segundo del artículo 1520 del Código Civil, puesto que el Estado no renuncia al control de las normas o tarifas de los servicios públicos, ya que se establecieron otras formas de control diferentes al mecanismo previsto en el Código Civil para lograr la eficiencia y regularidad en los servicios públicos. Solicitó que se declaren sin lugar las inconstitucionalidades planteadas. C) El Presidente de la República indicó que el Congreso de la República emitió el Decreto impugnado en ejercicio de la potestad legislativa de que está investido a tenor de lo preceptuado por el artículo 157 de la Constitución y en uso de la atribución que le confiere el artículo 171 inciso a) de la misma, observando los principios de justicia social y de subsidiariedad del Estado en cuanto al sistema de enajenación de bienes del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas y conforme al mecanismo concreto para tales enajenaciones que señala el artículo 124 de la Constitución. Solicitó que se dicte la sentencia que en derecho corresponde.

IV. ALEGATOS EN EL DIA DE LA VISTA

A) Los accionantes reiteraron los argumentos expuestos en la interposición de las respectivas inconstitucionalidades y agregaron: a) una empresa descentralizada al salir del ámbito o de la propiedad del Estado para pasar a propiedad privada, desaparece como tal y forma una sociedad anónima, por lo que debe seguirse el procedimiento para suprimirla conforme el artículo 134 de la Constitución; b) el Decreto objetado es casuístico y no toca el problema financiero del Estado; únicamente persigue facilitar la venta de los bienes del Estado, lo cual no es la solución para resolver el problema financiero del país, sino, por el contrario, lo que se lograría es que se trasladen a la iniciativa privada todos los bienes del Estado y de las instituciones descentralizadas y autónomas, en contravención con los artículos 124, 134, 232 y 237 de la Constitución Política de la República; c) la enajenación de GUATEL está contenida en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 1997, de donde se determina que se está aplicando el Decreto 20-97 del Congreso de la República con efecto retroactivo y que no se hizo previo avalúo ni se cumplió con los requisitos establecidos en la ley para dicha enajenación, orientándose el Decreto a un caso concreto, lo que va contra la Constitución y viene en perjuicio de la soberanía nacional. Solicitaron que se declaren con lugar las inconstitucionalidades. B) El Ministerio Público reiteró lo expuesto en la primera audiencia. Solicitó que se declaren sin lugar las inconstitucionalidades. C) El Congreso de la República reiteró sus argumentos expuestos en la primera audiencia. Solicitó que se declaren sin lugar las inconstitucionalidades.

CONSIDERANDO

-I-

Compete a esta Corte el conocimiento y decisión en única instancia de las acciones que se interpongan contra leyes, reglamentos o disposiciones de observancia general, objetadas total o parcialmente de inconstitucionalidad. La función de defensa del orden constitucional que corresponde a este Tribunal, tiene su sustentación en el principio de supremacía de las normas fundamentales, reconocido con precisión en los artículos 44, 175 y 204 de la Constitución. En consecuencia, ante un planteamiento de inconstitucionalidad, esta Corte debe proceder a estudiar, interpretar y confrontar las normas cuestionadas con las disposiciones constitucionales que los accionantes denuncian que han sido vulneradas, con el objeto de que, si se establece la existencia del vicio señalado, se declare que quedan sin vigencia y, por tanto, excluidas del ordenamiento jurídico nacional.

-II-

En el presente caso se resolvió acumular las cinco acciones de inconstitucionalidad promovidas contra las reformas introducidas por el Decreto 20-97 del Congreso de la República a la Ley de Contrataciones del Estado. De esta cuenta, los planteamientos deben ser conocidos y decididos por una misma y sola sentencia, en la que se analicen las objeciones formuladas por cada accionante pero siguiendo para ello el orden numérico correlativo que la propia ley da a las normas impugnadas, sin menoscabo de hacer, cuando existan objeciones comunes, el estudio conjunto correspondiente. A tales efectos, por estar enderezados los cuestionamientos a una ley que reforma totalmente los Títulos VIII y IX de la Ley de Contrataciones del Estado, que comprenden del artículo 89 al 98 inclusive de dicha normativa, debe entenderse en este fallo, a menos que se

indique lo contrario, que cuando se utilicen las expresiones “ley impugnada”, “ley cuestionada” o “ley objetada” se está haciendo referencia a las disposiciones del Decreto 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado, que fueron precisamente reformadas por el Decreto 20-97 del mismo Organismo.

-III-

A) Se impugna por el Procurador de los Derechos Humanos el inciso 1. del artículo 89 de la Ley en cuanto establece que las disposiciones contenidas en el capítulo único del título VIII (relativas a la enajenación de bienes) se aplican a las entidades autónomas y descentralizadas del Estado, cuando las que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes, o la transmisión de sus obligaciones, o ambos aspectos en conjunto. Dicha denuncia la basa en que contraviene el segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución, puesto que excede el mandato constitucional al normar algo que éste “ordena expresamente que debe ser regulado por lo que dispongan las propias leyes y reglamentos de las diferentes Entidades”. Se argumenta que el precepto constitucional citado mantiene el principio de legalidad consagrado en los artículos 152 y 154 *ibid*, ya que una entidad no puede actuar sino dentro del límite de las facultades expresas que le ha conferido la ley de su creación y, así, si “en las leyes de las diferentes entidades no existe facultad para enajenar sus bienes, una ley general, no se las puede otorgar”. Se alega, además, que se viola el artículo 134 del ordenamiento supremo, porque para suprimir una entidad a las que se refiere el inciso comentado, se requiere, aparte de su declaratoria de inoperancia, del “voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”, lo que debe materializarse reformando específicamente cada una de las leyes de las entidades cuyos bienes se pretendan enajenar. Asimismo, se argumenta que “si a una de estas entidades le autorizan enajenar la totalidad o parte de sus bienes, ya no podría cumplir con esos fines, y entonces lo procedente es que el Congreso la suprima” con la mayoría calificada a que se refiere el último artículo mencionado. Estos razonamientos expone el Procurador de los Derechos Humanos también para sindicar de inconstitucionalidad, del artículo 89 los incisos 2. y 3., y los artículos 90, 91, 92, 93 y 94 incisos 2. y 3. de la Ley sometida a enjuiciamiento ante esta Corte. En parecidos términos se pronuncian los ciudadanos Nineth Varencá Montenegro Cotton y compañeros, relacionando el artículo 89 de la Ley con las disposiciones constitucionales que el Procurador estimó infringidas. Argumentos similares sostienen los ciudadanos Daniel de Jesús Minera y compañeros en cuanto al inciso 1 de este artículo. La Universidad de San Carlos de Guatemala, por su parte, en relación con la impugnación del artículo 89 (sin pormenorizar acerca de sus diferentes incisos) estima infringidos los artículos 1º, y 83 de la Constitución. La acción de los ciudadanos Crespo Villegas y Barrientos Díaz contiene una enunciación muy generalizada acerca de reglas interpretativas de la Constitución, apoyadas en párrafos descontextualizados que citan de resoluciones anteriores de esta Corte; comentarios sobre la reserva de ley contenida en el segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución y, como consecuencia, la necesidad de que se emita una ley especial para la enajenación de bienes de entidades descentralizadas o autónomas, afirmación que, dicen, encuentra apoyo en los artículos 462 y 463 del Código Civil; sobre la naturaleza de aprobación del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado como mecanismo de control interorgánico del Congreso de la República y, sin comentar ni analizar particularizadamente cada una de las disposiciones impugnadas, concluyen pidiendo la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley aquí examinada.

Resumiendo los argumentos clave de la impugnación al inciso 1 del artículo 89 de la Ley, se enumeran así: 1) la norma atacada, en lo conducente, reza: “Las disposiciones contenidas en este capítulo se aplican a las entidades autónomas y descentralizadas del Estado, cuando las disposiciones que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes, o la transmisión de sus obligaciones, o ambos aspectos en conjunto”; 2) el párrafo segundo del artículo 124 de la Constitución prescribe: “Las entidades descentralizadas o autónomas, se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos”; 3) el párrafo final del artículo 134 *ibid* preceptúa: “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”; 4) consecuentemente al preceptuar una ley general la enajenación de bienes de tales entidades sin que lo dispongan “sus” leyes y reglamentos se infringe aquél por no observarse el principio de legalidad y la reserva de ley ahí contenida y, al presuponer la venta total o parcial de los bienes, se suprime alguno de esos entes sin observar la votación calificada que prevé el último de los citados artículos.

A tales cuestiones debe darse una respuesta sustentada en la lógica jurídico-constitucional que de los preceptos se extrae en relación a los fines del Estado y a la evolución jurídica de sus instituciones.

En primer término, es inobjetable que la prescripción del segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución contiene una típica reserva de ley. Esto es, que solamente por ley o por reglamento puede regirse lo relativo a la enajenación de bienes de las entidades descentralizadas o autónomas del Estado. La *quid iuris* del problema está en determinar qué entendió el legislador en las dicciones sustantivas “ley”, “reglamento” y en el pronombre posesivo “sus”.

En relación al vocablo “ley” debe atenderse a su concepto general de tipo constitucional como disposición aprobada por el Congreso de la República y sancionada, promulgada y publicada por el Ejecutivo (artículo 177 de la Constitución).

En cuanto al vocablo “reglamento” se entenderá según el procedimiento propio de la entidad de que se trate, bien sea porque ésta tenga atribuida la facultad de explicitar y pormenorizar por su medio leyes de mayor rango o bien porque la emisión reglamentaria corresponda al órgano con el cual tengan una relación de jerarquía funcional.

En el primer caso, o sea en lo relativo a “ley” es la emitida por el Congreso de la República. (Artículo 171 inciso a) *ibid*). Al aludir el comentado artículo 124 constitucional a “sus” leyes en relación con las entidades indicadas debe entenderse que son leyes “para el ente” y no “del ente”, por lo que la reserva de ley es la que compete al titular de la potestad legislativa, siendo cuestión de técnica si la emite con carácter general, para todos los entes, o si la atomiza en diferentes cuerpos legislativos separados, siempre que en la normativa, por razón de la misma reserva señalada, haga referencia al sujeto de su aplicabilidad.

No es suficiente la aplicación de la teoría de la reserva de ley frente al párrafo segundo del artículo 124 de la Constitución, porque este determina que “las entidades descentralizadas o autónomas, se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos”, puesto que aquí debe entenderse que el legislador no habría hecho esta previsión si no hubiera tenido en mente que la enajenación de los bienes de éstas debería regirse por sus leyes y reglamentos, lo que podría explicarse por el diferente grado de descentralización y/o por los diversos objetivos de tales entidades, lo cual justifica que leyes especiales regulen sus actividades. Esta interpretación es correcta, por lo que debe entenderse -

como se desprende del sentido natural y obvio de la disposición cuestionada- que la misma tiene carácter supletorio, por lo que está llamada a regir la materia únicamente en ausencia de disposición legal o reglamentaria, bien sea total o parcialmente.

Un estudio de esta Corte de treinta y seis entidades descentralizadas y autónomas del Estado guatemalteco determinó que solamente en muy pocas leyes correspondientes a su creación u organización existen disposiciones varias relacionadas con la materia de enajenación de bienes, cuyo procedimiento delegan a su facultad reglamentaria. El Código Municipal tampoco contiene regulación sobre procedimiento para la enajenación y remite al Código Fiscal.

El estudio relacionado anteriormente revela que la regulación acerca de la enajenación de bienes de los entes descentralizados y autónomos no es completa ni alcanza las modalidades que requiere la modernización del Estado para hacer más competitiva y eficiente la función que las justificó. De esa manera, la emisión de normas en la ley que tengan carácter supletorio para las entidades descentralizadas y autónomas es pertinente para realizar normalmente el orden jurídico, puesto que éste aspira a regular todas las actividades con relevancia para la sociedad, sin que sea posible que, por existencia de “lagunas” generadas por omisión, imprevisión o por la dinámica creciente del medio, se estanque el desarrollo de la persona. Al respecto vale citar la sabiduría de Del Vecchio cuando afirmó que “la filosofía del Derecho puede discutir durante siglos sus cuestiones: pero la práctica jurídica no admite dilación”. En virtud de esa necesidad real del desarrollo o de la evolución es que ha surgido con vigencia indiscutible el principio de la plenitud hermética del Derecho, porque no es posible admitir que existan esferas de la relación humana exentas de regulación. El Derecho nacional contiene diversas disposiciones que consolidan dicho principio, tales las referencias de supletoriedad que unas leyes procesales hacen respecto de otras, o aquellas que obligan a los jueces a resolver aún en los casos de falta o insuficiencia de precepto, que son verdaderos préstamos normativos para no permitir ámbitos sin ley.

Por otro lado, la reforma de gran cantidad de leyes individualizadas que norman la creación u organización de entidades descentralizadas y autónomas podría ocupar tiempo más o menos largo del proceso legislativo, que puede ser eficientemente reducido con la emisión de una sola ley que contenga disposiciones atinentes que suplan los vacíos legales que aparece por la dinámica apuntada.

Queda claro, no obstante, que las regulaciones supletorias no pueden tener vigencia frente a una norma formulada de Derecho positivo, puesto que por razón lógica dos disposiciones con matices distintos no pueden regular la misma situación, en cuyo caso, siguiendo el criterio de especialidad, es obvio que se aplica la que corresponda a cada institución, en consonancia no sólo con el principio jurídico de que la norma especial prevalece sobre la general sino en correcta aplicación de lo preceptuado en el segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución, en tanto se refiera a los entes ahí señalados. En cuanto a la alegada infracción al artículo 134 (último párrafo) de la Constitución, no hay relación entre la ley impugnada con el supuesto que prevé este último, puesto que ni el inciso 1 del artículo 89 ni ninguna otra de sus disposiciones, se refiere a la supresión de la entidad descentralizada, pues, aunque en los argumentos se sostenga que la venta de la totalidad del patrimonio a esto equivale, y, como consecuencia, que debe observarse el mandato de decidirlo por votación calificada del Congreso de la República, el señalamiento se basa en cuestiones especuativas que no están bajo control abstracto de constitucionalidad. Es más: la posible venta de bienes del Estado o de las

descentralizadas y autónomas está prevista en la Constitución (artículo 124) y no en la ley atacada, pues esta sólo regula el procedimiento.

Tampoco resulta pertinente invocar el artículo 83 de la Constitución como en conflicto con el inciso 1 del artículo 89 de la Ley impugnada, en tanto aquel se refiere al gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala, cuya forma de integración no es en nada alterada por la norma que se enjuicia.

Finalmente, en cuanto al artículo 1º de la Constitución, que se menciona como quebrantado por la norma impugnada, no se produce vínculo entre la causa de la inconstitucionalidad que arguyen con la preceptiva del mismo, que se refiere a los fines fundamentales de la organización del Estado, que, en su deber de protección de la persona y la familia y la promoción del bien común, su gobierno y sus instituciones políticas y jurídicas tienen la potestad de realizar acciones siempre que sea por las vías que el régimen de Derecho les autorice.

Por lo considerado, en cuanto se refiere al inciso 1 del artículo 89 de la Ley cuestionada, no se advierte la inconstitucionalidad que los accionantes acusan.

B) Se cuestiona el artículo 89 inciso 3 de la ley impugnada, por los siguiente motivos:

1. Contraviene el párrafo 1º del artículo 124 constitucional que ordena que sea en la ley donde se determine la forma, limitaciones y formalidades de la enajenación de los bienes nacionales, mientras que en tal disposición, la ley no fija formalidades sino que deja a la autoridad determinar si se usa subasta pública, oferta pública u otro procedimiento, otorgando facultades discrecionales.

2. Porque contradice el artículo 232 de la Constitución, pues no le da participación a la Contraloría General de Cuentas en la enajenación de los bienes del Estado, tal como se ordena en tal precepto.

En relación al primer motivo, se aprecia que los incisos 2 y 3 del artículo 89 y 90 completo de la ley, contienen las formalidades y limitaciones esenciales de la enajenación de bienes nacionales, destacando las siguientes: a) para bienes en general se establece como modalidad la oferta pública que garantice: presentación de ofertas y adjudicación a la mejor postura u oferta; b) según la naturaleza de los bienes, puede optarse entre subasta pública, oferta pública u otro procedimiento análogo, pero sin prescindir de la publicidad de actuaciones y concurrencia de oferentes; c) emisión de un acuerdo; d) el acuerdo debe contener condiciones mínimas como: descripción detallada de los bienes a enajenarse con sus datos de registro, la práctica del número de avalúos necesarios, las bases de la oferta, subasta u otro procedimiento análogo, la publicación de la oferta y las garantías, la contratación o no de intermediarios para la ejecución de la oferta y la subasta, así como para la promoción de la oferta a nivel internacional o no. Es claro, entonces, que la forma, formalidades y limitaciones generales y esenciales para la venta de bienes nacionales sí está prevista en la ley, obligándose a la autoridad respectiva a llenar los requisitos mínimos en un acuerdo, tal como sucede con las bases de licitación pública regulada en el artículo 19 de la propia Ley de Contrataciones del Estado, y solo se deja a la autoridad alguna discrecionalidad para decisiones propias de cada venta en particular y según la naturaleza de los bienes, lo que es legal. En consecuencia, no produce la contravención al artículo 124, párrafo primero denunciada. Respecto al segundo motivo, el artículo 232 de la Constitución, desarrollado por el 1º y 2º de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, otorgan a ésta última competencia para fiscalizar ingresos, egresos y en todo aquello de interés hacendario de los Organismos del Estado, municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier persona que reciba fondos del Estado. Consecuentemente, es en virtud

de tales normas por las que la Contraloría General de Cuentas debe cumplir su función fiscalizadora en todo lo que involucre fondos del Estado, incluidos, los actos de enajenación de bienes nacionales, resultando antitécnico una norma específica en cada ley que se emita, que sería innecesaria por repetitiva. De ahí, que la vulneración del artículo 232 constitucional señalada no se produce.

C) Se impugna el artículo 90 de la ley por las siguientes razones:

1. Por contravenir el párrafo primero del artículo 124 constitucional, pues en lugar de fijar la forma y formalidades de la enajenación de bienes en la ley, se permite que sea determinada en un acuerdo, y por no establecer la participación de la Contraloría de Cuentas.

2. En los incisos 3, 4 y 5 del citado artículo, porque permiten la injerencia de particulares en aspectos de la cosa pública, vulnerando los artículos 118, 140, 141 y 142 de la Constitución.

En relación al primer motivo, el cual contiene dos aspectos que ya fueron analizados anteriormente, se hace innecesario abordarlos de nuevo, por lo que debe estarse a tales razonamientos.

Referente al segundo motivo, debe precisarse que los incisos 3º, 4º y 5º de la ley regulan: que se determine las bases de la oferta, la subasta pública o el procedimiento análogo, publicación de oferta y garantías, la contratación o no de personas naturales o jurídicas especializadas como intermediarios para hacerse cargo de la ejecución de la oferta, subasta o mecanismo análogo, o bien, la contratación de intermediarios de prestigio internacional para la promoción de la oferta a nivel internacional.

Se advierte que tal normativa contiene condiciones que son parte de las formalidades generales, dentro de ellas, dependiendo que sea conveniente a los intereses del Estado o la entidad, la contratación de intermediarios para la ejecución del procedimiento ya predeterminado o la promoción de la oferta a nivel internacional. Esto no constituye delegación de funciones públicas, porque promover la venta de bienes y ejecutar actos de oferta o venta no son funciones públicas en sentido estricto ni competencias propiamente administrativas del Estado.

Además, el artículo 118 de la Constitución determina los principios esenciales del régimen económico y social de Guatemala, incluyendo el papel del Estado; el 140 regula la naturaleza del Estado y su sistema de gobierno republicano; el 141 precisa la soberanía del pueblo y los Organismos del Estado, y el 142 establece la extensión del territorio nacional en el cual se ejerce la soberanía nacional; el contenido de tales preceptos no tiene ninguna vinculación de materia ni de ninguna índole con los incisos y artículos de la ley objetada, por lo que no puede haber ninguna contradicción.

En cuanto al último párrafo del artículo 90, se hará un estudio, juntamente con otros párrafos similares, en una parte específica de la Sentencia.

D) La base argumental del accionante, al atacar el artículo 91 de la ley impugnada, no es adecuada al suponer que los bienes nacionales enajenables son los mencionados en el artículo 121 de la Constitución, puesto que en su enumeración hay bienes del Estado que por su naturaleza no pueden ser enajenados, ya que forman parte ínsita de la soberanía territorial. El hecho de que en la norma cuestionada el legislador haya definido los "patrimonios unitarios", que no estaban previstos en el Decreto 57-92 del Congreso de la República, no implica que con ello incluya entes cuya disposición esté proscrita, debido a que la complejidad, como conjunto o suma de tales patrimonios, se caracteriza jurídicamente como cosa susceptible de apropiación y de transmisión, valuable económicamente.

La suposición del Procurador de los Derechos Humanos de que el alcance del citado término pudiese incluir “una dependencia o entidad del Estado que realiza determinada actividad” es una cuestión de carácter eventual que no puede ser objeto de control abstracto de constitucionalidad, pues solamente podría estudiarse a la luz de hechos definidos y concretos. Por ejemplo, no puede tenerse como “patrimonio unitario” una entidad que realiza una función pública dependiente de la potestad estatal, o *ius imperium*, pero es dudoso (lo que habría de verse en el campo específico del caso) que una empresa que realiza fines semejantes a los de particulares pudiese tener el mismo alcance. En estas circunstancias, no se produce la inconstitucionalidad que denuncia.

E) Por razones semejantes a las sostenidas para impugnar el artículo 91 se repara el 92 en sus incisos 1., 3. y 4., en cuanto se afirma que “la norma constitucional no contempla enajenación de dependencias o unidades completas, sino que únicamente de bienes”. Considerado aquí que un “patrimonio unitario” es equivalente a un bien con imputación económica y no una entidad de ejercicio del poder público, no hay base que justifique el ataque de inconstitucionalidad que se le hace.

En lo referente a que el inciso 3. del artículo recién citado viola el 111 de la Constitución, porque “no todas las relaciones de trabajo del personal de las entidades autónomas se rigen por el Código de Trabajo”, esta Corte estima que no hay fundamento para suponer dicha infracción, dado que la norma atacada prevé la aplicación de este Código al caso de una sustitución patronal, aspecto del que carece la legislación del servicio civil, por lo que, en lugar de dejar sin regulación ese supuesto, está señalando la ley que debe aplicarse, lo que tiene consonancia con los derechos establecidos en los artículos 101 y 102 de la Constitución.

El párrafo final del artículo 92 aquí examinado será objeto de consideración en el apartado IV de esta Sentencia.

F) El artículo 93 de la ley impugnada es cuestionado porque, según se dice, el Estado no está concebido como un “estado empresario”, cuya finalidad, conforme a los artículos 1º., 2º., 138 primer párrafo, y 140 de la Constitución, es proteger a la persona y a la familia. Como consecuencia, sostiene el Procurador de los Derechos Humanos, que ni el Estado ni sus entidades pueden participar como socios de entidades mercantiles.

En esta Sentencia se ha hecho el análisis del artículo 1º. de la Constitución y la misma conclusión a que se arribó procede respecto del 2º. de esta normativa, en cuanto a que, para el cumplimiento de los fines del Estado, no existe más limitante que la de encuadrar la acción política y jurídica del poder público en el marco de legalidad. Así, no hay norma que restrinja o prohíba que el Estado, dentro de sus legítimas valoraciones políticas, tanto pueda participar en ciertas actividades mercantiles como inhibirse de ellas. Por ello, tampoco se encuentra vínculo conceptual con lo previsto en el primer párrafo del artículo 138 invocado, que se refiere a la obligación del Estado y de las autoridades de mantener a los habitantes en el pleno goce de sus derechos, y el 140 constitucional que la reafirma.

En el párrafo primero y en el seguido inmediatamente al inciso 8. del artículo 93 de la ley impugnada, figuran frases que serán objeto de consideración en el apartado IV de esta Sentencia.

G) Se ataca el artículo 94 inciso 3. de la ley impugnada porque, según se afirma, transgrede el artículo 124 de la Constitución, debido a que, para fijar los objetivos fiscales de la operación, remite a un acto legislativo que no tiene características de ley en sentido material; aparte de ello, en el caso de “la venta de GUATEL” el objetivo

fiscal se pretendió fijar en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del año en curso.

Sobre este asunto la Corte estima que la remisión de la Ley de Contrataciones del Estado a la ley presupuestaria tiene perfecta coherencia con los fines y objetivos de ésta, en particular porque el Estado realiza su política fiscal precisamente por uno de sus más caracterizados instrumentos como lo es el Presupuesto. Por otro lado, la ley cuestionada de inconstitucionalidad no tiene ninguna indicación concreta acerca de la empresa a que los accionistas se refieren, en cuyo caso el control de constitucionalidad hubiese sido enfocado a aquella operación en particular o en relación con la ley que aprobó el Presupuesto aludido, que son materialmente diferentes a la ley aquí estudiada. Por ello no hay razón para estimar la inconstitucionalidad así denunciada.

H) Se alega que el artículo 95 de la ley cuestionada quebranta los artículos constitucionales 44, 175 y 204 (que preservan la supremacía de la Constitución) en relación con los artículos 152 y 154 (que sujetan el poder público al Derecho), porque permite que se otorguen contratos o se concesionen a particulares servicios públicos exclusivos del Estado.

En efecto, el artículo 95 citado prescribe: “En el supuesto de que el Estado o sus entidades descentralizadas o autónomas tengan a su cargo la prestación de servicios públicos que, por su naturaleza o por disposición constitucional o legal estén excluidos de la actividad de los particulares, como titulares de los mismos, podrá entonces disponerse la contratación de terceros o la concesión de los aludidos servicios a personas particulares, para que sean prestados de manera eficiente.” Aún cuando la norma transcrita tiene la condicionante de que se trata de servicios vedados a particulares en carácter de “titulares”, esto es, sujetos dotados de poder propio, siempre queda la posibilidad de una *contradictio in adjecto* en la disposición atacada, en cuanto si hubiese restricción constitucional no es viable que, por otro medio, lo faculte una ley de jerarquía inferior, por lo que debe acogerse el criterio de los accionantes y declarar procedente la impugnación respecto de la palabra “constitucional” que figura en dicho precepto.

I) Al artículo 96 inciso 9. de la ley objetada se le tacha de inconstitucional porque, según aduce el Procurador de los Derechos Humanos, no hace referencia al derecho del Estado de ejercer control sobre los servicios ni cómo lo ejercerá, y que ello constituye una renuncia de su poder soberano, contraviniendo los artículos 154, 119 inciso i) y 140 de la Constitución. Esta objeción no es susceptible de examen por la vía planteada en tanto que no es posible admitir la renuncia implícita de los poderes públicos, obligados a ser ejercidos con sujeción al Derecho, en cuyo marco precisamente se deben observar los artículos constitucionales citados, que por su supremacía son directamente aplicables. Así que no cabe admitir que reales o supuestas omisiones legislativas se tengan como abdicación de las obligaciones que la Constitución y todo el sistema normativo le imponen al Estado. Acerca de las palabras que dicen: “por conducto del Organismo Ejecutivo” que se encuentran en el inciso 12 del artículo 96 comentado, se hará la consideración en el capítulo IV de esta Sentencia.

J) Los argumentos que se señalan en el apartado anterior también se esgrimen para deducir inconstitucionalidad en el inciso 9. del artículo 97 de la ley impugnada, y, por ello, tampoco cabe estimarla, porque se producen las mismas circunstancias analizadas, con excepción del razonamiento expuesto relativo a las palabras finales del inciso que dicen: “o que las mismas queden libradas a la autonomía contractual”, porque éstas contravienen deberes fundamentales del Estado, como los previstos en los artículos 1º.,

2º. y 119 inciso d), h) e i) de la Constitución, ya que del contexto de tales palabras se establece que tendrían el efecto virtual de destruir el enunciado normativo del que forman parte, esto es, anularían por vía contractual las facultades del Estado de fijar unilateralmente las bases de una concesión. Conforme a este razonamiento, las palabras señaladas deben ser declaradas inconstitucionales.

Los vocablos que dicen: “por conducto del Organismo Ejecutivo”, que se encuentran en el apartado 13 del artículo 97 de la ley impugnada, serán considerados en el apartado IV de esta Sentencia.

K) La denunciada infracción del artículo 98 de la ley impugnada al artículo 60 de la Constitución carece de apoyo puesto que, refiriéndose éste a la cultura nacional, es obvio que, por su naturaleza, no está sujeta al comercio y, como consecuencia, imposible de someterla a enajenación alguna, ni contrato o concesión pueden ceder la titularidad de bienes culturales.

-IV-

Esta Corte, en auto de ocho de mayo de este año, dictado dentro de los expedientes acumulados 342-97 y 374-97, al hacer un primer examen de las impugnaciones presentadas contra el Decreto 20-97 del Congreso de la República, resolvió dejar en suspenso provisionalmente “(1) apartado 5 del artículo 90, en la parte que dice: “El Acuerdo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que se emita, por la autoridad máxima de cualquier entidad autónoma o descentralizada, deberá presentarse al Organismo Ejecutivo para su ratificación mediante acuerdo dictado en Consejo de Ministros, o por el contrario, para su improbación. El acuerdo de ratificación, podrá incluir modificaciones de lo dispuesto en el acuerdo que se presente por la entidad que se propone realizar la enajenación, de manera que sus términos y preceptos se adecuen a la política general del Estado.”; (2) párrafo primero del artículo 93, en la parte que dice: “deberá emitirse un acuerdo gubernativo por conducto del ministerio o ministerios correspondientes por cuyo medio se disponga.”; (3) párrafo seguido inmediatamente al apartado 8 del artículo 93, en la parte que dice: “y someterse a consideración del Organismo Ejecutivo para su ratificación o improbación. Su ratificación deberá efectuarse mediante acuerdo gubernativo dictado en Consejo de Ministros, el cual podrá incluir modificaciones de lo dispuesto en el acuerdo que se presente por la entidad que se propone realizar la aportación, de manera que sus términos y preceptos se adecuen a la política general del Estado.”; (4) apartado 12 del artículo 96, en las palabras que dicen: “por conducto del Organismo Ejecutivo” y (5) apartado 13 del artículo 97, en las palabras que dicen: “por conducto del Organismo Ejecutivo.” Agregando que “Las disposiciones anteriores mantendrán su vigencia en cuanto al organismo ejecutivo y antes no particularizados en este auto.”

En conjunto las disposiciones transcritas se refieren a que, tratándose de entidades autónomas o descentralizadas, el acuerdo de enajenación de bienes muebles o inmuebles que decidan sus máximas autoridades debe presentarse al Organismo Ejecutivo, que lo podrá ratificar - en cuyo caso queda facultado para incluirle modificaciones - o podrá improbarlo.

Igual sentido se aprecia en el párrafo final del artículo 92 del aludido Decreto de reforma, aunque referido expresamente a la enajenación de patrimonios unitarios, que también fue denunciado de inconstitucional.

Todas esas partes normativas del Decreto tienen como sujetos de imputación a las entidades autónomas o descentralizadas a que hace referencia el párrafo segundo del

artículo 124 constitucional. A este respecto debe advertirse que la Constitución ha instituido entidades autónomas propiamente dichas, que tienen como característica común la capacidad de auto reglamentación; las entidades descentralizadas y de autonomía restringida son aquéllas que el Organismo Legislativo puede crear con una *votación especial*, atendiendo la mayor eficiencia y mejor eficacia de los fines de la entidad, dirigidas a hacer efectiva funciones eminentemente administrativas del Estado, las que, aunque dotadas de personalidad jurídica, no pierden su relación de jerarquía con respecto a un órgano de poder. Es dentro de estas últimas en las que también puede considerarse a entidades creadas por el Estado en ejercicio de la descentralización con criterio puramente económico, como las empresas públicas y de economía mixta, a las que se ha delegado competencias administrativas, particularmente orientadas a promover y facilitar actividades económicas de tipo comercial y/o industrial.

Dejando de lado la confusión que de los términos autonomía, descentralización y delegación existe en el manejo de los textos legales guatemaltecos, este Tribunal aprecia que, de conformidad con lo prescrito por el artículo 134 de la Constitución, en Guatemala existen, como antes se dijo, entes que gozan de autonomía por mandato constitucional, situación en la que se encuentran algunos organismos, instituciones y entidades estatales que, debido a su inherente naturaleza, se les ha asignado competencias y atribuciones especiales, tales, entre otros, los organismos Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo Electoral y esta misma Corte, cuyas determinaciones en materia de contratación o adquisición de bienes y servicios no pueden estar supeditados a trámites o aprobaciones por parte del Organismo Ejecutivo, por cuanto ello implicaría una injerencia ilegítima e inaceptable en su independencia funcional y una grave vulneración a su status constitucional. En tanto a otras les corresponde una autonomía restringida con un concreto fin de descentralización administrativa, que les ha sido o les puede ser conferida por medio de una ley ordinaria. De aquí que sea jurídicamente factible distinguir, dentro de la organización del Estado guatemalteco, entes cuya autonomía, por ser de rango constitucional, sólo podría ser suprimida mediante una modificación a la Constitución, y, entes descentralizados o semi-autónomos que tienen su origen en una ley ordinaria, que pueden ser suprimidos por medio de otra ley de igual categoría votada por una mayoría calificada de diputados al Congreso de la República, supresión referida sólo a éstas últimas, como claramente lo dispone el párrafo final del citado artículo 134. Esa circunstancia explica que unos y otros pueden merecer, en determinadas situaciones jurídicas, tratamientos diferentes, como acontece precisamente con la aplicación de las regulaciones contenidas en la Ley de Contrataciones del Estado. Tales preceptos generales no respetan la autonomía constitucional de varios entes, y como si fuesen dependencias centralizadas sujetas a jerarquía y mando vertical, los obligan a someter sus acuerdos de enajenación al Organismo Ejecutivo, para su ratificación o improbación. Claramente, por generalización imperfecta, vulneran varios preceptos de la Constitución que protegen regímenes de diversas entidades, cuya autonomía ha sido conferida por la Constitución, como ocurre con los artículos: 79, de la Escuela Nacional de Agricultura; 82, de la Universidad de San Carlos de Guatemala; 92, de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico Guatemalteco; 100, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; 132, del Banco de Guatemala; 251, del Ministerio Público; y 253, del Municipio, por lo que deberán ser excluidas del ordenamiento jurídico.

La inconstitucionalidad que se declare en esta sentencia no exonera la responsabilidad de los entes descentralizados que carecen de autonomía de rango constitucional de

cumplir con el procedimiento de aprobación definitiva de los actos derivados de la Ley de Contrataciones del Estado por parte del Organismo Ejecutivo, incluyendo el control relativo a los recursos que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo.

-V-

Se señala de inconstitucional el artículo 2. del Decreto 20-97 del Congreso de la República porque, según se alega, dispone la derogatoria del segundo párrafo del artículo 1520 del Código Civil, lo que implica una renuncia del poder soberano del Estado de controlar y aprobar las normas y tarifas de los servicios públicos que son de su responsabilidad. Asimismo, porque el hecho de que tales servicios puedan ser trasladados a un particular, no exime la responsabilidad estatal de ejercer control sobre su prestación, conforme a los artículos 44 segundo párrafo, 119 inciso i) y 140 de la Constitución.

Esta Corte, al respecto, estima que la derogatoria relacionada no releva de ninguna manera al Estado de ejercer la vigilancia a que alude el impugnante. Por el contrario, en cuanto a los servicios públicos que puedan ser otorgados por contrato o concesión, la ley objetada dispone minuciosamente en los artículos 96 y 97 las condiciones en que los mismos han de ser otorgados y la aprobación final por el Congreso de la República, lo que mejora, en cuanto a estos aspectos, la disposición que hasta entonces estaba vigente. De manera que los artículos constitucionales citados que se refieren en lo atinente, respectivamente, a la prevalencia del interés social sobre el particular; la defensa de los consumidores y los usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos; y la organización del Estado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y sus libertades, no se encuentran vulnerados por la derogatoria comentada.

-VI-

Por la forma en que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad acumuladas en el presente expediente, no se hace condena en costas ni se impone multa alguna.

LEYES APLICABLES

Artículos citados y 268 y 272 inciso a) de la Constitución Política de la República; 1º, 3º, 5º, 6º, 7º, 114, 115, 133, 137, 138, 140, 141, 142, 148, 149, 163 inciso a), 183 y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 31 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas declara: **I)** Inconstitucional, de la ley impugnada, lo siguiente: a) el apartado 5. del artículo 90 en la parte que dice: “El acuerdo de enajenación de bienes muebles o inmuebles que se emita, por la autoridad máxima de cualquier entidad autónoma o descentralizada, deberá presentarse al Organismo Ejecutivo para su ratificación mediante acuerdo dictado en Consejo de Ministros, o por el contrario, para su improbación. El acuerdo de ratificación, podrá incluir modificaciones de lo dispuesto en el acuerdo que se presente por la entidad que se propone realizar la enajenación, de manera que sus términos y preceptos se adecuen a la política general del Estado.”; b) el párrafo final del artículo 92 que dice: “El acuerdo de enajenación de un patrimonio unitario, que se emita por la

autoridad máxima de cualquier entidad autónoma o descentralizada, deberá presentarse al Organismo Ejecutivo para su ratificación mediante acuerdo dictado en Consejo de Ministros, o por el contrario, para su improbación. El acuerdo de ratificación podrá incluir modificaciones de lo dispuesto en el acuerdo que se presente por la entidad que se propone realizar la enajenación, de manera que sus términos y preceptos se adecuen a la política general del Estado.”; c) párrafo primero del artículo 93, en la parte que dice: “deberá emitirse un acuerdo gubernativo por conducto del ministerio o ministerios correspondientes por cuyo medio se disponga.”; d) párrafo que sigue inmediatamente al apartado 8 del artículo 93, en la parte que dice: “y someterse a consideración del Organismo Ejecutivo para su ratificación o improbación. Su ratificación deberá efectuarse mediante acuerdo gubernativo dictado en Consejo de Ministros, el cual podrá incluir modificaciones de lo dispuesto en el acuerdo que se presente por la entidad que se propone realizar la aportación, de manera que sus términos y preceptos se adecuen a la política general del Estado.”; e) la palabra “constitucional” del artículo 95; f) apartado 12 del artículo 96, en las palabras que dicen: “por conducto del Organismo Ejecutivo”; g) apartado 9 del artículo 97, en la parte que dice: “o que las mismas queden libradas a la autonomía contractual.”; y h) apartado 13 del artículo 97, en las palabras que dicen: “por conducto del Organismo Ejecutivo.”. Las inconstitucionalidades que se declaran en esta sentencia no exoneran la obligación de los entes descentralizados que carecen de autonomía de rango constitucional de cumplir con el procedimiento de aprobación definitiva de los actos derivados de la Ley de Contrataciones del Estado por parte del Organismo Ejecutivo. **II)** Las disposiciones señaladas en los incisos a), c), d), f) y h) dejarán de surtir efectos desde el dieciséis de mayo de mil novecientos noventa y siete, fecha en que se publicó su suspensión provisional en el Diario Oficial; y las contenidas en los incisos b), e) y g), quedarán sin vigencia a partir del día siguiente de la publicación del presente fallo en el Diario Oficial. **III)** Sin lugar las demás inconstitucionalidades planteadas. **IV)** No hay condena en costas ni se impone multa alguna. **V)** Publíquese este fallo en el Diario Oficial. **VI)** Notifíquese.

ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE
PRESIDENTE

LUIS FELIPE SAENZ JUAREZ
MAGISTRADO

RUBEN HOMERO LOPEZ MIJANGOS
MAGISTRADO
VOTO RAZONADO

JOSE ARTURO SIERRA GONZALEZ
MAGISTRADO

CONCHITA MAZARIEGOS TOBIAS
MAGISTRADA

FERNANDO JOSE QUEZADA TORUÑO
MAGISTRADO

JUAN FRANCISCO FLORES JUAREZ
MAGISTRADO

MANUEL ARTURO GARCIA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL

EXPEDIENTES ACUMULADOS 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO RUBEN HOMERO LOPEZ MIJANGOS EN LA SENTENCIA DE CINCO DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE DICTADA EN LOS EXPEDIENTES ACUMULADOS 342-97 Y 374-97, 441-97, 490-97 Y 559-97.

En ejercicio del derecho que me confiere el artículo 181 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, por este medio procedo a razonar mi voto en la sentencia dictada por esta Corte el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, razonamiento que realizo en los términos siguientes: Estoy de acuerdo en que la función de la defensa del orden constitucional que corresponde a esta Corte, deba tener su sustentación en el principio de supremacía de las normas fundamentales, reconocido en los artículos 44, 175 y 204 de la Constitución. Dicha función, a criterio del suscrito, se realiza por medio del examen de constitucionalidad de las normas, el que comprende el análisis de la disposición impugnada y su confrontación con la norma constitucional cuya infracción se denuncia, todo ello con el objeto de que, en caso de existir la contravención denunciada, el precepto impugnado pierda su validez y sea excluido del ordenamiento jurídico. Siendo que el principio de supremacía constitucional, implica que en la cúspide del ordenamiento jurídico está la Constitución y ésta como ley suprema, es vinculante para gobernantes y gobernados a efecto de lograr la consolidación de un Estado de Derecho, la Corte de Constitucionalidad ha reiterado que la supremacía constitucional impone el que las normas de grado inferior deban de ser compatibles con la Constitución bajo pena de nulidad *ipso jure*; compatibilidad que debe entenderse en el sentido de que las normas de carácter ordinario valen si guardan armonía con las normas que integran el texto constitucional, por lo que las que no fueren compatibles son contrarias al ordenamiento constitucional y de ello dimana el vicio de inconstitucionalidad que determina su eliminación del ordenamiento jurídico. Esa incompatibilidad es de carácter material cuando el contenido de normas inferiores contraría un precepto expreso de la Constitución, por lo que al confrontar éstas con la Constitución, debe siempre imponerse la norma de mayor jerarquía. Tomando como base el razonamiento anterior, me aparté del criterio de la mayoría de Magistrados que integran esta Corte, en cuanto al razonamiento por el cual se declaró sin lugar la inconstitucionalidad planteada contra el inciso 1º. del artículo 89 de la Ley de Contrataciones del Estado, reformado en el artículo 1º. del Decreto 20-97 del Congreso de la República y contra el artículo 2º. del citado Decreto, disenso que se fundamentó en las razones que a continuación expongo: A) Si bien es cierto, en la sentencia se afirma que la prescripción del segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución contiene una típica reserva de ley, y que solamente por medio de una ley o reglamento puede regirse lo relativo a la enajenación de bienes de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado; en la sentencia se incurre en contradicción al posteriormente decirse que no es suficiente la aplicación de la teoría de la reserva de ley frente al párrafo segundo del artículo 124 constitucional, aduciendo que el legislador no habría hecho esta previsión si no hubiera tenido en mente que la enajenación de los bienes de las entidades descentralizadas o autónomas debería regirse por sus leyes y reglamentos. En efecto, en el inciso 1º. del Decreto 20-97 del Congreso de la República, se regula que: "Las disposiciones contenidas en este capítulo se aplican a las

entidades autónomas y descentralizadas del Estado, cuando las disposiciones que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes, o la transmisión de sus obligaciones o ambos aspectos en conjunto. La presente normativa no se aplica a los asuntos del curso ordinario de las actividades que constituyan el objeto de dichas entidades.” De esa cuenta, a mi modesto parecer, en el citado artículo sí existe contravención de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 124 constitucional, puesto que no puede entenderse, cuando por mandato constitucional se establece por leyes específicas la regulación del funcionamiento y organización de las entidades descentralizadas o autónomas, que una ley como la ley impugnada pueda aplicarse con carácter supletorio en ausencia de normas que así lo regulen. Con ello únicamente se intentaría justificar un vacío legal en el que el carácter supletorio de una norma únicamente pueda determinarse en ausencia de una norma legal, pero no en el caso de las entidades descentralizadas y autónomas, cuando por mandato constitucional deben estar reguladas todas sus actividades por medio de leyes específicas, sin que la ausencia de norma legal alguna, pueda suplir dicha omisión del legislador, aún cuando sea total o parcialmente. De esa cuenta, no comparto el criterio de que no es posible admitir que existan esferas de la relación humana exentas de regulación, como lo considera esta Corte en la sentencia antes mencionada, puesto que el vacío legal que da lugar en muchos casos a la teoría de la supletoriedad de las normas, es consecuencia de la omisión en el cumplimiento de su función del organismo con poder legislativo del Estado, y que por ello, en el ámbito puramente judicial, que no es el caso que se examina, obliga a los jueces a una interpretación de la norma por falta o insuficiencia de regulación en un precepto normativo. Si bien es cierto que la reforma de una gran cantidad de leyes individualizadas puede ser eficientemente reducido con la emisión de una sola ley, la solución de la problemática que ello originaría - esto es, la reforma de dichas leyes - es responsabilidad únicamente del Congreso de la República y esta Corte no puede suplir dicha responsabilidad cuando en un precepto normativo emitido para solucionar ello contravenga un mandato constitucional, en cuanto a la emisión de leyes y reglamentos específicos, puesto que la inadecuada regulación de éstos puede dar lugar a hechos como el denunciado por los accionantes en las inconstitucionalidades planteadas, de que por medio de una norma ordinaria pueda en determinado suprimirse una entidad descentralizada, obviándose para ello el procedimiento establecido en el último párrafo del artículo 134 constitucional. B) En cuanto al análisis del artículo 2º. del Decreto 20-97 del Congreso de la República, en las sesiones sostuve el criterio y así lo hice ver en el voto razonado vertido en el expediente 441-97, en cuanto a que la derogatoria del segundo párrafo del artículo 1520 del Código Civil, era violatoria a lo establecido en los artículos 44 segundo párrafo, 119 inciso i) y 140 de la Constitución, puesto que al derogarse el párrafo segundo antes mencionado, se desampara al usuario, quien sin el contralor contenido en el artículo 1520 del Código Civil, se ve obligado a aceptar condiciones impuestas única y exclusivamente por el oferente. En el párrafo derogado, al regularse lo relativo a los contratos de adhesión, se estableció que: “Las normas y tarifas de estos negocios deben ser previamente aprobadas por el Ejecutivo, para que pueda actuar la persona o empresa que hace la oferta, incurriendo en responsabilidad en caso contrario. Cuando la variación de las circunstancias en que fue autorizado un servicio de carácter público haga demasiado onerosas las normas y tarifas aceptadas, puede el Ministerio Público o el representante de la municipalidad respectiva, pedir la revisión de las condiciones impuestas,” y si bien es cierto que conforme el último párrafo del artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial: “Por el hecho de la

derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado”, a criterio del suscrito se derogó una norma que contenía una obligación legal que preceptuaba que cualesquiera normas y tarifas de los servicios ofrecidos al público por quien sea el oferente debían ser previamente aprobadas por el Organismo Ejecutivo, por el solo hecho de tratarse de servicios públicos (tal y como lo considera esta Corte en Sentencia de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y seis; Expediente 94-96). Esta normativa, aparte de constituir una obligación legal a observarse por parte del oferente de un servicio público, constituía una garantía para el consumidor de que el oferente no pudiera hacer aumentos constantes a las tarifas por servicios, sin que dichos aumentos fueran debidamente controlados por el Ejecutivo, y con ello se lograra que el consumidor tuviera la certeza de cuál era el precio real que debería pagar por el servicio, sin que éste estuviera sujeto a vaivenes de diversa índole, todo ello en atención a los principios de seguridad jurídica y legalidad establecidos en los artículos 2º. y 152 de la Constitución como también fue considerado por esta Corte en sentencia de veintisiete de julio de mil novecientos noventa y cinco (Expediente 466-94). De esa cuenta, al ser obligación del Estado el mantener a los habitantes en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza, no es posible que por medio de una norma de carácter ordinario, se haya segregado una obligación legal del Estado en cuanto a la aprobación de tarifas por servicios públicos que a su vez constituía una garantía para la defensa de los legítimos intereses económicos de los consumidores, puesto que al ser ésta una obligación fundamental del Estado, la segregación de dicha obligación, sin atender el interés social de los consumidores, es violatoria a lo establecido en los artículos 44 y 199 inciso i) del texto constitucional, y por tal razón dicha norma debió haber sido excluida del ordenamiento jurídico guatemalteco. Por las razones anteriores, consideré que debió haberse declarado inconstitucionales el inciso 1º. del artículo 89 de la Ley de Contrataciones del Estado, reformado en el artículo 1º. del Decreto 20-97 del Congreso de la República, y el artículo 2º. del citado Decreto, y en atención a lo anterior, razono mi voto en ese sentido. Guatemala, cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete. Testado: dinama, supletivo, legisferente. Omitanse. Entre líneas: dinama, (sic) supletorio, legislativo. Léase.

RUBEN HOMERO LOPEZ MIJANGOS
MAGISTRADO

ANEXO B

MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ EL CHOL, BAJA VERAPAZ

Reglamento para la Venta de Lotes de Terreno Destinados para Vivienda.

El Infrascrito Secretario de la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, departamento de Baja Verapaz, CERTIFICA: Haber tenido a la vista el Libro No. 4 de Actas de Sesiones Municipales que se lleva en uso en esta Municipalidad, en el cual se encuentra el Acta No. 007-95 de fecha 19 de Junio del año en curso, que contiene el punto CUARTO, que copiado literalmente dice: -----

“CUARTO: La Corporación Municipal sesionante, ACUERDA: Aprobar el siguiente Reglamento para la Venta de Lotes de Terreno destinados para Vivienda, propiedad de la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, departamento de Baja Verapaz, así:

Artículo 1º.

La Municipalidad de Santa Cruz El Chol, departamento de Baja Verapaz, es propietaria de las fincas urbanas y rústicas que se encuentran legalmente registradas a su favor e incluidas en el Inventario Patrimonial del Municipio y podrá disponer de ellas de conformidad con lo que, para el efecto, la Constitución Política de la República, el Código Municipal y el presente Reglamento establecen.

Artículo 2º.

La Municipalidad es la encargada de planificar la venta de lotes con destino para vivienda de conformidad con la Ley de Parcelamientos Urbanos; el Código de Salud y la Ley Preliminar de Urbanismo; mediante contrato de compra-venta faccionado por un profesional del derecho.

Artículo 3º.

Los lotes objeto de venta se otorgarán preferentemente a los vecinos del municipio que al entrar en vigencia el presente Reglamento se encuentren en condición de poseedores, arrendatarios o solicitantes, en su orden de prioridad y, que comprueben la carencia de bienes inmuebles con el mismo destino, tanto del interesado como de su núcleo familiar.

Artículo 4º.

Los gastos derivados de la legalización, desmembración y escrituración correrán por cuenta del vecino beneficiado.

Artículo 5º.

Todo vecino interesado en adquirir lote para vivienda, deberá llenar los siguientes requisitos:

- 5.1 Ser guatemalteco de los comprendidos en los Artículos 144, 145 y 146 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- 5.2 Ser vecino de Santa Cruz El Chol, departamento de Baja Verapaz, tal como lo establece el Decreto 58-88, Código Municipal.
- 5.3 Tener hogar formado y que el núcleo familiar dependa directamente de él.
- 5.4 Ser mayor de edad y de reconocida honorabilidad.
- 5.5 Presentar la siguiente documentación:
 - Solicitud en el formulario que proporciona la Secretaría Municipal
 - Constancia de carencia de bienes (Artículo 3º. del presente Reglamento) extendida por la Sección de Matrícula Fiscal de la Dirección General de Rentas Internas
 - Boleto de Ornato
 - Certificación de partida de nacimiento del solicitante y de todos los que integran su núcleo familiar.

Artículo 6º.

La Municipalidad resolverá las solicitudes presentadas dentro del término de quince (15) días hábiles, notificando por escrito, la resolución al interesado. En caso de inconformidad, el afectado podrá solicitar por escrito un recurso de revocatoria dentro de los tres (3) días hábiles siguientes de recibida la notificación.

Artículo 7º.

En ningún caso podrá venderse más de un lote a un mismo núcleo familiar.

Artículo 8º.

Los lotes que se adquieran de conformidad con este Reglamento, constituirán PATRIMONIO FAMILIAR y, por consiguiente, no podrán enajenarse dentro del término de diez (10) años a partir de la fecha de autorización del contrato correspondiente, en caso contrario volverán a poder de la Municipalidad. No podrán ser objeto de embargo judicial o de alguna limitación en cuanto al uso, posesión o dominio durante el término indicado, salvo el caso que se le diera diferente destino o por incumplimiento del adjudicatario a las obligaciones estipuladas en el contrato de compra-venta.

Artículo 9º.

Se exceptúan de las limitaciones contenidas en el Artículo anterior:

- 9.1 La enajenación del inmueble a título de herencia, legado o donación por causa de muerte.
- 9.2 Los gravámenes que se establecen por razones de créditos hipotecarios solicitados para construcción, mantenimiento o mejoras de la vivienda, constituidos a favor de instituciones bancarias destinadas a otorgar esta clase de créditos, siempre que los

adjudicatarios estén solventes con la Municipalidad y en el caso de compra-venta a plazos, que tengan cancelado el 50% del valor total.

Artículo 10.

La compra-venta se pactará en un contrato por medio del cual la Municipalidad otorga en propiedad una fracción de terreno previamente delimitada (lote) al vecino, quien se obliga a pagar a la Municipalidad un monto determinado por adquirir tal derecho.

Artículo 11.

La Municipalidad puede rescindir los contratos, sin ninguna responsabilidad de su parte, por las siguientes causas:

11.1 Destinar el lote adjudicado a uso distinto del que se establece en este Reglamento

11.2 Infringir las leyes de urbanismo y disposiciones sobre servicios públicos que hayan emitido o que se emitan en el futuro e infracciones a este Reglamento

11.3 La falta de pago en tres (3) amortizaciones consecutivas cuando la adquisición se pacte a plazos, si el arrendatario ha cancelado menos del 50% del valor total

11.4 Por cualquiera que la Ley establezca como causal de rescisión de contratos.

Artículo 12.

La rescisión del contrato se hará después de suceder cualquier causa citada en el artículo anterior, previa comprobación y audiencia al adjudicatario.

Artículo 13.

Los contratos válidamente celebrados, pendientes de cumplimiento, pueden rescindirse en los casos establecidos en este Reglamento, por mutuo consentimiento o por declaración judicial en los casos que establece la Ley de Parcelamientos Urbanos.

Artículo 14.

El área máxima de cada lote será de 400 metros cuadrados, el precio por metro cuadrado lo fijará la Municipalidad de acuerdo al valor establecido por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas -DICABI- sumando proporcionalmente los gastos que por infraestructura y equipamiento incurra la Municipalidad, antes de efectuar la transacción.

Artículo 15.

El lote será pagado por el adjudicatario a la Municipalidad al contado o por amortizaciones mensuales, iguales, consecutivas y anticipadas, dentro de un período máximo de sesenta meses (60), con un recargo mensual del 5% anual sobre saldos en concepto de intereses, según tabla de amortizaciones que elabore la Tesorería Municipal. El plazo será fijado por la Municipalidad de acuerdo con la capacidad financiera del vecino beneficiado. El número de amortizaciones, el monto mensual y el valor total a pagar deberán constar en el contrato correspondiente.

Artículo 16.

Los ingresos que se perciban por la transacción serán destinados, preferentemente para obras de infraestructura que la Municipalidad realice en el municipio.

Artículo 17.

En el caso de rescisión de contrato, si hubiere edificación en el lote se procederá de conformidad con lo estipulado en el Artículo 16 del Decreto 1427 del Congreso de la República de Guatemala -Ley de Parcelamientos Urbanos-.

Artículo 18.

Los aspectos no considerados en el presente Reglamento serán resueltos por la Corporación Municipal, pudiendo en su caso, solicitar al INFOM la asesoría correspondiente.

Artículo 19.

Este Reglamento entrará en vigor ocho (8) días después de su publicación en el Diario Oficial.

QUINTO: (fs) Ilegible. Alcalde Municipal.....Certifico: Ilegible. P.C. Otto Waldemar Córdova. Secretario Municipal.- Están los sellos respectivos.”-----

Y, para remitir a donde corresponde, extendiendo, sello y firma la presente certificación, en tres hojas útiles de papel bond, tamaño oficio, debidamente confrontadas con su original, en la población de Santa Cruz El Chol, departamento de Baja Verapaz, a los veintidós días del mes de Junio de mil novecientos noventa y cinco.- (fs) Ilegible. P.C. OTTO WALDEMAR CORDOVA. Secretario Municipal. Visto Bueno: (fs) Ilegible. Br. JOSE R. GARCIA CHAVEZ. Alcalde Municipal. El Chol, B.V. Aparecen los sellos de la Secretaría Municipal y de la Municipalidad de Santa Cruz El Chol, Baja Verapaz.