

## DICTAMEN

### EXPEDIENTE 919-2016

**CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD:** Guatemala, veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.

Se tiene a la vista, el oficio de veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, remitido por el Presidente del Congreso de la República, Mario Taracena Díaz-Sol, por medio del cual solicita que esta Corte se pronuncie respecto de la Iniciativa de Ley número 4985 que contiene reformas al Decreto 7 de la Asamblea Constituyente, Ley de Orden Público. El Congreso de la República de Guatemala, el once de febrero de dos mil dieciséis, aprobó el Acuerdo Legislativo 7-2016 por el cual decidió remitir, para dictamen de esta Corte, el citado proyecto. Es ponente en el presente caso el Magistrado Vocal II, Bonerge Amilcar Mejía Orellana, quien expresa el parecer de este Tribunal.

#### 1. ASUNTOS PRELIMINARES

##### I. Proceso legislativo de la iniciativa de Ley objeto de la solicitud de dictamen

Se afirma en el oficio de veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, remitido por el Presidente del Congreso de la República, que el veinte de agosto de dos mil quince, los Diputados Oliverio García Rodas, Delia Karina Rivera Romero de Paniagua, José Alberto Gándara Torrebiarte y José Roberto Alejos Cámbara, presentaron la iniciativa de ley identificada con el número cuatro mil novecientos ochenta y cinco (4985), la cual propone aprobar reformas a Ley de Orden Público, Decreto 7 de la Asamblea Constituyente.

El veintidós de septiembre del citado año fue aprobada la moción

privilegiada verbal para dispensar de dictamen la referida iniciativa de ley. El veintidós de septiembre de dos mil quince, dos de febrero de dos mil dieciséis y once de febrero de dos mil dieciséis, respectivamente, se discutió en primer, segundo y tercer debate el proyecto mencionado.

Previamente a que el Congreso de la República efectuara la discusión en el último debate aludido, el Diputado Fernando Linares Beltranena presentó ocho enmiendas a la Iniciativa de Ley relacionada.

## **II. Competencia de la Corte de Constitucionalidad**

Esta Corte, en sentencia de veinticuatro de abril de dos mil trece [expediente 4708-2012], consideró: *“La Constitución reconoce ciertas leyes como parte del Bloque de Constitucionalidad, las que están protegidas por un procedimiento agravado para su reforma (el voto de no menos de las dos terceras partes de número total de diputados), previo dictamen `favorable` de la Corte de Constitucionalidad. Esto significa que esas leyes, nominadas `constitucionales`, no pueden ser modificadas si la Corte no emite un dictamen positivo a la reforma. De esta manera se trata de un control preventivo y de carácter vinculante; esto es, de obligatorio acatamiento para el legislador. En estos supuestos la solicitud de dictamen no es facultativa sino forzada, lo que garantiza la jerarquía y rigidez a las llamadas leyes constitucionales (constitutivas), que han sido emitidas por la propia Asamblea Constituyente. Estas leyes, que pertenecen al Bloque de Constitucionalidad, son cuatro: a) Ley de Emisión del Pensamiento; b) Ley Electoral y de Partidos Políticos; c) Ley de Orden Público; y d) Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, (...) por lo que se determina que la opinión o dictamen de la Corte de Constitucionalidad es «...un control preventivo y de carácter vinculante...”*

En congruencia con lo anterior, y de conformidad los Artículos 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 164, literal a), de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, esta Corte ostenta competencia para emitir dictamen respecto del proyecto de reformas a la Ley de Orden Público, remitido para ese propósito por el Congreso de la República de Guatemala.

### **III. Delimitación de la materia objeto del pronunciamiento de la Corte de Constitucionalidad**

En la copia simple de la versión taquigráfica del acta que documenta la sesión plenaria celebrada por el Congreso de la República el once de febrero de dos mil dieciséis, ocasión en la que se conoció en tercer debate la iniciativa de ley de mérito, el Diputado Fernando Linares Beltranena propuso ocho enmiendas a ese proyecto, a las cuales se les dio lectura y generaron discusión en esa oportunidad.

Por tal motivo se determinará si esta Corte debe emitir dictamen sobre la iniciativa de ley cuatro mil novecientos ochenta y cinco (4985), incluyendo las ocho enmiendas recibidas por el Congreso de la República de Guatemala.

Esta Corte se ha pronunciado sobre ese aspecto (Cfr. dictamen de dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, emitido dentro del expediente 4528-2015), estableciendo el criterio siguiente que se reitera en esta oportunidad: “(...) *la primera cuestión a determinar es si en este momento debe emitirse dictamen únicamente del proyecto que conforma la iniciativa de ley (...) o si, además, el pronunciamiento de este Tribunal debe comprender el análisis sobre las (...) enmiendas recibidas en el Congreso de la República, y a las que se les dio lectura y se sometieron a discusión en el momento en el que tuvo lugar el tercer*

*debate parlamentario.”*

Para ello fue necesario analizar el procedimiento legislativo, y en forma particular el que debe agotarse para la reforma a leyes constitucionales.

El procedimiento descrito en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo para las reformas a leyes ordinarias, es aplicable a las reformas de leyes constitucionales, con la adición de la fase de dictamen que, sobre el proyecto, deberá rendir esta Corte, según el Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Como aspecto inicial, es necesario describir que el procedimiento de formación y sanción de la ley se compone de un conjunto de etapas consecutivas, las cuales pueden ser descritas, en lo que atañe a la discusión y aprobación por parte del Congreso de la República, en la forma siguiente:

**i)** Las iniciativas de ley que se presenten a consideración del Congreso, después de su lectura en el Pleno, pasarán a la comisión correspondiente para los efectos de emisión de dictamen. En esta etapa los integrantes de la comisión pueden proponer enmiendas. Las aprobadas por la Comisión pasarán a formar parte del proyecto que luego será sometido a discusión en el pleno de Diputados. Las que no sean aprobadas podrán ser presentadas en la discusión por artículos del proyecto (Artículos 111 y 112 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo);

**ii)** El proyecto respectivo, con el dictamen favorable de comisión, es sometido a discusión en primero, segundo y tercer debate, sin que sea posible proceder a la votación sino hasta que se tenga por suficientemente discutido en el tercer debate (Artículo 112);

**iii)** Después del tercer debate, el Pleno votará si el proyecto se continúa discutiendo por artículos (Artículo 117);

iv) En caso de ser aprobado, se procede a la votación por artículos, **oportunidad en la cual los diputados al Congreso pueden presentar enmiendas por supresión total, supresión parcial, adición, sustitución parcial o sustitución total**, las que son discutidas y votadas en forma simultánea al artículo al que se haga relación o intente modificar. **“En la discusión por artículos**, que será de artículo en artículo, salvo que sea factible o conveniente la división en incisos y párrafos del artículo a discusión, **podrán presentarse enmiendas** por supresión total, por supresión parcial, por adición, por sustitución parcial y por sustitución total. Las enmiendas deberán ser presentadas por escrito y la Secretaría les dará lectura seguidamente de su presentación y antes de dársele la palabra al siguiente orador y **se discutirán al mismo tiempo que el artículo al que se haga relación o intente modificar...**” (Artículo 120); Al tener por suficientemente discutido cada artículo y sus enmiendas –tanto las presentadas por la Comisión como las propuestas por los diputados–, procede efectuar la votación, definiéndose el contenido que, de acuerdo a las enmiendas presentadas, tendrá el artículo que corresponda (Artículo 121).

En el caso de las leyes constitucionales, debe tomarse en cuenta que el Artículo 175 de la Constitución dispone que para su reforma se requiere **el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad**. En congruencia con este precepto, el Artículo 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: «Cuando se discuta un proyecto de ley que proponga reformas a las leyes constitucionales, **después de tenerlo por suficientemente discutido en su tercer debate, deberá recabarse el dictamen de la Corte de**

**Constitucionalidad.** Cuando en la discusión por artículos se presenten enmiendas al texto del proyecto de ley, **dichas enmiendas deberán igualmente remitirse a la Corte de Constitucionalidad** para su opinión.»

En tal sentido, de conformidad con el Artículo 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, es en la fase de discusión por artículos que se procederá al estudio de todas las enmiendas presentadas, y luego de esto se votará en primer término por las enmiendas, a efecto de decidir el texto del artículo enmendado, el que posteriormente, y con dictamen favorable de esta Corte (entendiendo que en este caso el Congreso debe remitir el nuevo texto para efecto de obtener el dictamen correspondiente), podrá ser sometido a votación para efectos de su aprobación.

Con base en lo expuesto, esta Corte en aquella oportunidad asentó que **es en la fase de discusión por artículos (fase distinta y posterior al debate en tres sesiones) cuando es viable presentar enmiendas al proyecto original**, las que habrán de ser discutidas y, de ser el caso, remitidas a esta Corte para la emisión del dictamen respectivo; esto se establece del tenor del Artículo 123, párrafo segundo, de la citada Ley Orgánica: **«Cuando en la discusión por artículos se presenten enmiendas** al texto del proyecto de ley, dichas enmiendas deberán igualmente remitirse a la Corte de Constitucionalidad para su opinión.»

De esa cuenta, se arribó a la conclusión de que, si el proyecto de reformas debe ser remitido a la Corte de Constitucionalidad luego de que se encuentre suficientemente discutido en su tercer debate **<es decir, antes de que se proceda a votar el proyecto por artículos>**, lógicamente, el proyecto llegará al Tribunal en etapa en la que aún no se han podido presentar las enmiendas y, menos aún,

han podido estas ser discutidas y votadas, esto último porque, como se afirmó, las enmiendas pueden presentarse en la etapa de discusión por artículos.

Si conforme el segundo párrafo del Artículo 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo «Cuando en la discusión por artículos se presenten enmiendas al texto del proyecto de ley, **dichas enmiendas deberán igualmente remitirse a la Corte de Constitucionalidad** para su opinión», debe comprenderse que cuando las enmiendas hayan sido suficientemente **discutidas en su fase correspondiente -en la de discusión por artículos-** si, luego de ser aprobadas por el Pleno, estas modifican el sentido de aquello sobre lo que originalmente la Corte haya emitido dictamen favorable, deberán ser enviados a esta Corte para su correspondiente dictamen, ello ante la posibilidad de que, como se dijo, haya resultado modificado el texto sobre el que, originalmente, esta Corte había dictaminado a favor.

El criterio expuesto con anterioridad, en el presente asunto, se reitera en el sentido de que las enmiendas, que habrán de proponerse y votarse en la fase de discusión por artículos, en caso de ser aprobadas por el Congreso de la República, deben ser remitidas a esta Corte para el correspondiente dictamen.

Por lo anterior, se acota que es materia de conocimiento en esta oportunidad únicamente el texto de la iniciativa de ley cuatro mil novecientos ochenta y cinco (4985).

#### **IV. Método**

Para emitir el dictamen solicitado, se citará el texto del artículo que se propone introducir a la Ley objeto de reforma, luego se transcribirá el artículo cuyo contenido regula igual o similar materia al nuevo que se proyecta incorporar, en caso de no existir en la actualidad ningún precepto con igual o similar

contenido, se precisará tal extremo. De ser el caso, por referirse a una materia en común, el análisis presentado podrá comprender distintos artículos a la vez, sin que con ello se obvие el examen particularizado que determinado tema pueda requerir. Una vez efectuado el estudio de constitucionalidad de cada reforma, se emitirá el dictamen respectivo, refiriendo expresamente si es favorable o no, lo que dependerá de si, a juicio de esta Corte, las reformas que se proyectan incorporar al texto de ley son compatibles o no con la Constitución Política de la República de Guatemala.

## **2. REFORMAS PROPUESTAS**

I. **“Artículo 1.** *Se reforma la denominación del Capítulo I del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Capítulo I Disposiciones Generales».* **[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 1 citado.]**

La reforma pretendida por medio del artículo citado, únicamente propende hacia la delimitación y denominación del primer capítulo de la Ley de Orden Público, de lo cual carece la ley vigente, razón por la cual no se advierte inconformidad del texto propuesto con el Magno Texto.

Por consiguiente, se emite **DICTAMEN FAVORABLE** respecto del Artículo 1 de la Iniciativa del Ley sometida a consideración de esta Corte.

II. **“Artículo 2.** *Se reforma el artículo 1 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 1. La presente ley regula los estados de excepción, estableciendo las acciones que garantizan que cualquier aplicación de los mismos se realice de forma estrictamente restrictiva, necesaria y, cuando las medidas adoptadas y las potestades ordinarias del Estado han sido insuficientes de acuerdo a los límites establecidos por la Constitución Política de*

*la República, la legislación interna, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las prácticas internacionales.*

*De acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, los derechos constitucionales únicamente pueden ser limitados en los casos de invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado.»*

En la actualidad el Artículo 1 de la Ley de Orden Público, establece: “Esta ley se aplicará en los casos de invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado.”

En lo que concierne al primer párrafo del texto que regula el proyecto de ley, esta Corte estima que el enfoque antropocéntrico que ya desde el preámbulo constitucional se postula, se desarrolla y fortalece con la enunciación del catálogo de derechos fundamentales que el Estado debe proteger y garantizar a los habitantes de la República. De tal suerte que estos derechos no agotan su contenido con los enunciados en el plexo constitucional, sino que, por vía del Artículo 44 de la Constitución Política de la República, se incorporan los que sean inherentes a la persona humana que deriven de otras fuentes de derecho. El enfoque tuitivo de los derechos humanos, también lo estableció el legislador constituyente al aprobar el Artículo 46 constitucional que reconoce como principio general de que en materia derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.

El principio *pro homine*, es un principio hermenéutico inmanente a la interpretación de preceptos que garantizan los derechos y libertades, y como

consecuencia, las normas que reconozcan tales derechos deben ser interpretadas en forma extensiva y, por ende, cuando se trate de derogar, restringir, limitar o suspender los mismos, la interpretación debe hacerse en forma restrictiva.

Es pertinente acotar que la normalidad del Estado Constitucional de Derecho (Artículo 138 constitucional), puede ser excepcionalmente restringida, observando las limitaciones que la Constitución consagra y conforme el desarrollo normativo que dispone el Artículo 139 de la Constitución al realizar la reserva de ley constitucional, debiendo tomarse en cuenta que la regulación de la suspensión de derechos, en congruencia con el principio *pro homine*, debe ser siempre interpretada de manera restrictiva y, esencialmente, sin menoscabo de la dignidad de la persona humana.

Debe hacerse notar que el texto propuesto proyecta establecer como parámetro del marco normativo de las limitaciones de los derechos fundamentales, derivados de los estados de excepción, no solo las disposiciones de la Constitución Política de la República y la legislación interna, sino además incluye el bloque de convencionalidad del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las prácticas internacionales, lo cual es congruente con el principio *pacta sunt servanda*, enunciado en el Artículo 149 constitucional el cual establece: “*Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo de los Estados.*”

Esta Corte ha considerado: “...es insoslayable la observancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al momento de emitirse un precepto normativo, en atención a que los principios fundamentales de carácter material en los que se apoya ese Derecho son expresión de un orden objetivo de valores de la comunidad jurídica internacional, y de ahí el carácter vinculante hacia todos sus miembros, de manera que su inobservancia, genera responsabilidad internacional en aquel que no cumpla con observar tales principios...” [Cfr. sentencia de diecisiete de julio de dos mil doce, dictada en el expediente 1822-2011]

En consecuencia, en la actualidad debe entenderse incorporado al ordenamiento jurídico nacional y por ende, con plena observancia en la República de Guatemala, todas las disposiciones relativas a derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales de los que Guatemala es parte. De ese conjunto de normas convencionales deben ser observadas con especial atención, al momento de la aplicación de normativa interna como la que ahora se analiza, *inter alia*: i) las normas que se prevén como inderogables en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [Artículo 4º: derecho a la vida; a no ser torturado; no ser sometido a esclavitud ni servidumbre; no ser encarcelado por incumplir con una obligación contractual; el principio de legalidad y de no retroactividad de la ley; reconocimiento de la personalidad y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión], la Convención Americana sobre Derechos Humanos [Artículo 27: derecho al reconocimiento de la personalidad Jurídica; derecho a la vida; derecho a la integridad personal; prohibición de la esclavitud y servidumbre; principio de legalidad y de retroactividad; libertad de conciencia y de religión; protección a la familia; derecho al nombre; derechos del

niño; derecho a la Nacionalidad y derechos políticos; ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos] y los cuatro convenios de Ginebra de mil novecientos cuarenta y nueve y sus dos protocolos adicionales de mil novecientos setenta y siete, estos últimos que regulan la forma en que se pueden librar los conflictos armados y las limitaciones a estos, en salvaguarda de los derechos de las personas civiles ajenas que no participan en las hostilidades; ii) la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanas o Degradantes [Artículo 2.2: “*En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de Guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.*”] y iii) la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas [Artículo 1, literal a): “*Los Estados Parte de esta Convención se comprometen a: a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de las garantías individuales.*”]

En concordancia con lo expuesto, esta Corte estima que el texto de reforma propuesta por el Artículo 2 de la iniciativa de reforma de Ley de Orden Público, cumple con la regulación de que las acciones que se realicen en los estados de excepción deben ser siempre restrictivos y necesarios, y que las medidas que se adopten sean debido a la concurrencia fáctica de las situaciones extraordinarias que correspondan con precisión a los supuestos que regula el Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Es decir, en caso de invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado.

Sin embargo, estima este Tribunal que aún y cuando el contenido que se

proyecta introducir por vía del precepto que se analiza es congruente con el Texto Fundamental, la redacción propuesta debe ser revisada, a efecto de plasmar con claridad los alcances de la disposición normativa de estudio. Esta Corte estima que la adición que a continuación se consigna en corchetes y negrillas, coadyuvaría a clarificar la redacción del texto que se propone: “*La presente ley regula los estados de excepción, estableciendo las acciones que garantizan que cualquier aplicación de los mismos se realice de forma estrictamente restrictiva, necesaria y, cuando las medidas adoptadas y las potestades ordinarias del Estado han sido insuficientes, [Las restricciones a los derechos solo podrán disponerse] de acuerdo [con] los límites establecidos por la Constitución Política de la República, la legislación interna, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las prácticas internacionales.*”

*De acuerdo [con] la Constitución Política de la República de Guatemala, los derechos constitucionales únicamente pueden ser limitados en los casos de invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado.”*

Esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del contenido del Artículo 2 de la iniciativa en estudio, sujeto a la condición que el legislador revise el texto propuesto.

**III. “Artículo 3.** *Se reforma el Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente adicionando el artículo 1 bis el cual queda así: «Artículo 1 bis. Objeto. El Objeto de la presente ley es establecer las medidas y facultades que procedan para los Estados de Excepción, los cuales se calificarán de acuerdo a la siguiente tabla de gradación:*

- a) *Estado de prevención.*
- b) *Estado de alarma.*
- c) *Estado de calamidad pública.*
- d) *Estado de sitio.*
- e) *Estado de guerra.*

*Los Organismos del Estado y entidades públicas deben observar la presente ley durante la vigencia de los Estados de Excepción.*

*Para efectos de la vigencia de los Estados de Excepción, se debe interpretar que son únicamente declarados cuando las medidas adoptadas y las potestades ordinarias del Estado han sido insuficientes para asegurar la normalidad y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.»*. **[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 3 citado.]**

El Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: *“Ley de Orden Público y Estados de Excepción. Todo lo relativo a esta materia, se regula en la Ley Constitucional de Orden Público.// La Ley de Orden Público, no afectará el funcionamiento de los organismos del Estado y sus miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les reconoce la ley; tampoco afectará el funcionamiento de los partidos políticos. //La Ley de Orden Público, establecerá las medidas y facultades que procedan, de acuerdo con la siguiente gradación: a) Estado de prevención; b) Estado de alarma; c) Estado de calamidad pública; d) Estado de sitio; y e) Estado de guerra.”*. Como se puede advertir, tal precepto enuncia la gradación de los estados de excepción y dispone que será la Ley de Orden Público la que debe establecer las medidas y facultades que procedan. Consecuentemente, en lo que a ello se refiere esta

Corte no advierte disparidad con el texto propuesto y lo que el Texto Magno enuncia.

El segundo párrafo de la norma proyectada, regula la obligación de los Organismos del Estado y demás dependencias públicas de observar la Ley de Orden Público en los en los Estados de Excepción, lo cual es congruente con el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su parte conducente establece: *“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella...”* Por consiguiente, el enunciado que propone aprobar el Congreso de la República tiene concordancia con el principio de legalidad citado.

Sin embargo, por efecto de lo que dispone el Artículo 153 constitucional, deberá entenderse que el principio de legalidad no tiene como sujeto de imputación únicamente a los funcionarios públicos, porque la observancia de los preceptos legales se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio nacional. Ciertamente es que la norma propuesta no regula este aspecto con tal especificidad; pero en aplicación del principio de supremacía constitucional (Artículos 44, 175 y 204) deberá comprenderse que la Ley de Orden Público también deberá ser cumplida por todos los habitantes de la República. Por razones de seguridad y certeza jurídica es aconsejable que se introduzcan en el proyecto la observancia del referido Artículo 153.

Debe hacerse la acotación que puede comprenderse de la lectura de la norma que el estado de excepción procederá únicamente cuando las medidas adoptadas y las potestades ordinarias del Estado han sido insuficientes para asegurar la normalidad y que las circunstancias fácticas han impedido garantizar el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales, por lo que se

hace necesario, para restablecer el orden público, emitir disposiciones temporales que permitan dotar al Estado de facultades excepcionales tendentes a restablecer el Estado de Derecho pleno a la brevedad posible.

Esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 3 de la iniciativa de ley de mérito.

**IV. “Artículo 4.** *Se reforma el artículo 2 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente el cual queda así: «Artículo 2. Todas las disposiciones de la presente ley se interpretan a la luz de los principios siguientes:*

*a) Legalidad: es obligación del Estado actuar de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales nacionales e internacionales que rigen la declaratoria de un estado de excepción y el otorgamiento de poderes excepcionales.*

*b) Temporalidad: toda medida de excepción debe tener una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación por lo que se prohíbe la adopción de acciones excepcionales por tiempo ilimitado o la permanencia del estado de excepción una vez que desaparezcan las causas que motivaron su declaratoria.*

*c) Proporcionalidad: Toda restricción de derechos debe ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue, por lo que las acciones que se adopten en un estado de excepción estarán estrictamente limitadas a las exigencias de la situación y no irán más allá de lo requerido para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se hará atendiendo a la gravedad del evento, su duración y el ámbito territorial en que ocurre.*

*d) Necesidad: las medidas se justifican únicamente cuando no exista otra alternativa para mantener la normalidad del funcionamiento del Estado que*

*permita garantizar a los habitantes de la Nación en el ejercicio de sus derechos dentro de una sociedad democrática.*

*e) Excepcionalidad: el estado de excepción es adoptado únicamente cuando las medidas dispuestas de forma ordinaria en la Constitución y las leyes internas resultan insuficientes, y deben ser adoptadas teniendo como único fin asegurar los derechos y garantizar a toda la población el pleno goce de sus derechos humanos.*

*f) No discriminación: las medidas que se adopten no entrañarán discriminación alguna, fundada en motivos de raza, color, género, sexo, idioma, religión u origen social, entre otros.»* **[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 4 citado.]**

Respecto al primero de los principios aludidos, de proclamación, se enuncia en el Artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece:

*“En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido **proclamada oficialmente** los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto.”* [Sin negrillas y cursiva en el original.] Esta proclamación consiste fundamentalmente en que las medidas de excepción no pueden entrar en vigor, sin haberse hecho del conocimiento de la población la situación de emergencia que las amerita. La omisión de hacer tal proclamación viola el Artículo 4.1 antes citado.

La Observación General veintinueve (29) del Comité de Derechos Humanos, sobre el Artículo 4 citado, postula: *“Las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto deben ser de carácter excepcional y temporal. Antes de que un Estado adopte la decisión de invocar el artículo 4 es necesario que se reúnan dos condiciones fundamentales: que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado Parte haya proclamado oficialmente el estado de excepción. Este último requisito es esencial para el mantenimiento de los principios de legalidad e imperio de la ley cuando son más necesarios. Al proclamar un estado de excepción cuyas consecuencias pueden entrañar la suspensión de cualquier disposición del Pacto, los Estados deben actuar dentro del marco constitucional y demás disposiciones de ley que rigen esa proclamación y el ejercicio de las facultades de excepción; incumbe al Comité vigilar que las leyes pertinentes faciliten y garanticen el cumplimiento del artículo 4. Para que el Comité pueda cumplir esta tarea, los Estados Partes en el Pacto deben proporcionar en sus informes presentados con arreglo al artículo 40 información suficiente y exacta sobre su legislación y práctica en materia de facultades de excepción.”*

En el proyecto de reforma, en el Artículo 11, que pretende adicionar el artículo 5 *quinquies*, se ha incluido un texto que es congruente con el principio enunciado, dado que eventualmente regularía que el decreto gubernativo que declara el estado de excepción debe ser publicado en el Diario Oficial dentro del plazo de veinticuatro horas y que además debe ser difundido en los medios de comunicación públicos y privados de este país. También se prevé que en los casos en que los territorios o situaciones no hicieran posible hacer las comunicaciones, el Ministerio de Gobernación proveerá los mecanismos para que

la población conozca el decreto en el menor tiempo posible.

De esa cuenta, en el cuerpo normativo del proyecto de decreto *sub examine*, sí se observa el principio dimanante del orden internacional de proclamación, y que debe ser observado en el desarrollo de la legislación interna de los Estados Parte del citado Pacto –conforme los Artículos 46 y 149 de Magno Texto–, pero no se incluye en el apartado específico que enuncia los principios a la luz de los cuales se deben interpretar las disposiciones de la iniciativa de ley.

En lo que concierne al principio de notificación, el Artículo 4.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece: “*Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión **deberá informar inmediatamente** a los demás Estados Partes del presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada la suspensión.* [Sin negrilla y cursiva en el original.]

La precitada Observación General veintinueve (29), respecto al principio de notificación, enuncia: “*17. En virtud del párrafo 3 del artículo 4, los Estados Partes se han comprometido a observar un régimen de notificación internacional cuando hagan uso de su derecho de suspensión con arreglo al artículo 4. Un Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Dicha notificación es esencial no solamente para que el Comité pueda desempeñar sus funciones, especialmente la de evaluar si las medidas tomadas por el Estado*

Parte eran las estrictamente requeridas por las exigencias de la situación, sino también para permitir que los Estados Partes cumplan con su obligación de velar por el cumplimiento de las disposiciones del Pacto. Habida cuenta del carácter sumario de muchas de las notificaciones recibidas hasta ahora, el Comité desea subrayar que la notificación de los Estados Partes deberá incluir información detallada sobre las medidas adoptadas, una clara explicación de los motivos por los que se hayan adoptado, e ir acompañada de una documentación completa sobre las disposiciones jurídicas. **Se necesitarán notificaciones adicionales si un Estado Parte posteriormente adopta medidas adicionales bajo el artículo 4, por ejemplo prolongando la duración de un estado de excepción.** El requisito de la notificación inmediata también se aplica, en su caso, a la terminación de la suspensión. No siempre se han respetado estas obligaciones: algunos Estados Partes no han cumplido con informar inmediatamente a los otros Estados Partes, por intermedio del Secretario General, acerca de la proclamación de un estado de excepción y de las medidas de la suspensión de una o más de las disposiciones del Pacto, o no han cumplido con informar al Secretario General acerca de modificaciones territoriales o de otra índole en el ejercicio de sus facultades excepcionales. 10. En algunas ocasiones, la existencia de un estado de excepción y la cuestión de si un Estado Parte ha suspendido la aplicación de alguna de las disposiciones del Pacto, sólo (sic) ha llegado a conocimiento del Comité incidentalmente, durante el examen del informe de ese Estado Parte. El Comité hace hincapié en la obligación de la notificación internacional inmediata toda vez que un Estado haga uso del derecho de suspensión. Sin embargo, el deber del Comité de vigilar la legislación y la práctica de los Estados Partes en lo que respecta a su observancia del artículo 4 no depende de que el Estado Parte

*haya presentado la notificación.”*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Artículo 27.3, regula: *“Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.”*

El principio de notificación se diferencia del principio de proclamación, esencialmente, porque el primero postula el acto de comunicación a los Estados Partes del instrumento internacional; en tanto que el segundo, pretende que el estado de excepción se haga del conocimiento de los habitantes de la República.

El proyecto de Decreto incluye en el Artículo 12, que pretende adicionar el Artículo 5 *sexties*, guarda relación con el principio de notificación, ordenando que esta se hará, respectivamente, por conducto de las Secretaría General de las Naciones Unidas y del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. De similar forma, se estima prudente incluir este principio en el artículo específico que los enuncia como tales, es decir en el que proyecta reformar el Artículo 2 de la Ley de Orden Público.

Para finalizar cabe mencionar que el texto del Artículo 2 actual, fue incorporado al Artículo 5 *bis* que se proyecta aprobar por el Artículo 8 de la iniciativa sub examine, por lo que será en ese apartado que se hará la confrontación respectiva.

En los términos anteriores, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del

proyecto de Artículo 4, por el que se pretende reformar el Artículo 2 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, sujeto a la condición de que se revise el texto propuesto a efecto de adicionar los principios de proclamación, notificación y de intangibilidad de ciertos derechos humanos, al texto de la referida norma.

**V. “Artículo 5.** *Se adiciona el artículo 3 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 3. Para efectos de aplicación de la presente ley se entiende por seguridad del Estado la protección a la existencia, independencia o integridad territorial del país contra la fuerza o la amenaza de la fuerza exterior y que tiene por objeto asegurar y proteger los derechos humanos de los habitantes y la integridad de toda la población.*

*Los disturbios y tensiones internas, así como la conflictividad social que no representen una amenaza inminente a la seguridad del Estado no pueden justificar la emisión de decretos de estados de excepción.»* **[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 5 citado.]**

El concepto de seguridad no es unívoco e históricamente ha tenido distintos significados. El plexo constitucional alude a este término en los Artículos 2º, 3º y 100, al enunciar los derechos a la seguridad en términos genéricos implícita la jurídica, seguridad de los habitantes de la República colectiva y con carácter individual, y seguridad social. Es ostensible que para el legislador constituyente la dicción seguridad tiene distintas connotaciones y debe ser el intérprete constitucional el que dote a las diversas normas de su especial contenido, derivado de las circunstancias fácticas y el contexto vigentes en el momento en que el vocablo sería aplicado; tal metodología dota al plexo constitucional de su carácter “viviente”. En el Artículo 138, del Magno Texto se

alude, con mayor especificidad, al concepto de seguridad del Estado, el cual se proyecta definir en el texto del precepto que se propone adicionar.

En la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 se lee: “(...) *La Seguridad de la Nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.*” [Artículo 2, literal a)] y en los Artículos 19 y 20 de ese cuerpo legal se definen, respectivamente, el ámbito interior y el ámbito exterior del referido sistema, en los términos siguientes: **a)** “*El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación.*” **b)** “*El ámbito de la seguridad exterior es la defensa de la independencia y de la soberanía de Guatemala, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República por medio de los ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional. En el funcionamiento y coordinación del ámbito de la seguridad exterior se tomará en cuenta el contenido de los tratados y convenios internacionales de los cuales Guatemala forma parte.*”

Esta Corte advierte equivalencia en lo que se pretende normar en el

proyecto que se analiza, como seguridad del Estado en correlación con lo que se define en aquella Ley como el ámbito de seguridad exterior del Sistema Nacional de Seguridad.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley que se analiza, se definen los términos: disturbios y tensiones internas, en el sentido de que el primero se presenta “...*cuando sin que haya un conflicto armado no internacional propiamente dicho, existe dentro de un Estado, un enfrentamiento que presenta cierta gravedad o duración e involucra actos de violencia. // Estos actos pueden ser de formas variables, desde actos espontáneos de rebelión, hasta lucha entre sí de grupos más o menos organizados, o contra las autoridades que están en el poder... A diferencia de los disturbios internos, en las tensiones internas no se registran enfrentamientos armados, pero sí existen situaciones de violencia. Podría constituir una situación de tensión interna, cualquier situación que se presenta como secuelas de un conflicto armado o de disturbios internos que afecten al territorio de un Estado...*”

En atención a lo anterior, se estima necesario que el primer párrafo del precepto *sub examine* sea mejorado en su redacción, porque es restrictivo al aludir solo a las fuerzas externas como causas de desestabilización de la seguridad del Estado, pese a que esta también puede ser amenazada y afectada por graves eventos que encuentren su génesis en disturbios y tensiones internas, y desencadenar en conflictos internos, que afecten la seguridad del Estado y perturben, consecuentemente, los derechos fundamentales de los habitantes de la República. Esta Corte estima que, si bien la magnitud de la violencia que haga menester decretar la declaratoria del estado de excepción no puede definirse con exactitud en abstracto en una norma jurídica, ello no puede significar que se

excluya de las facultades del Estado la debida protección respecto de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que provengan de su interior. Cabe mencionar que el segundo párrafo del artículo analizado proyecta prever que: *“Los disturbios y tensiones internas, así como la conflictividad social que no representen una amenaza inminente a la seguridad del Estado no pueden justificar la emisión de decretos de estados de excepción”*, pero para que esa puntualización resulte coherente es necesario que el primer párrafo del artículo bajo estudio sea complementado con la alusión a que los actos interiores también pueden afectar aquella seguridad.

En síntesis, esta Corte advierte que no es acertado circunscribir el concepto de seguridad del Estado a las amenazas de fuerza exterior, cuando también factores y movimientos internos podría ameritar que se dicten medidas que garanticen los derechos fundamentales y, asimismo, que permitan restablecer el orden público imperante en un espacio y tiempo determinado.

En congruencia con lo anterior, respecto del Artículo 5, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** condicionado su constitucionalidad a que, en el primer párrafo, al aludir a la seguridad del Estado, también se prevea que esta debe protegerse de graves eventos internos cuando amenacen con desestabilizar la seguridad interior del país.

**VI. “Artículo 6.** *Se adiciona el artículo 4 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 4. Para la limitación de los derechos en el marco de los estados de excepción, las autoridades deben observar los siguientes criterios:*

*a) No se permitirán otras limitaciones o motivos para decretar los estados de excepción, ni la adopción de otras medidas de las establecidas en la presente*

ley.

*b) El alcance de las limitaciones mencionadas en la legislación nacional no se interpretará de manera que pueda menoscabar la esencia del derecho de que se trate.*

*c) No se aplicará ninguna de las limitaciones mencionadas con una finalidad distinta de aquélla (sic) para la que se estableció.*

*d) Todas las limitaciones serán interpretadas a la luz y en el contexto del derecho particular de que se trate.*

*e) Las medidas responden a una necesidad pública o social, a un objetivo legítimo y guarda proporción con este objetivo.*

*f) La carga de justificar una limitación a un derecho incumbe al Estado.*

*Las limitaciones a los derechos constitucionales no podrán ser interpretadas en perjuicio de los derechos establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las prácticas internacionales»”*

En lo que concierne al Artículo 6 citado, propone adicionar el Artículo 4 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, estableciendo los criterios que las autoridades deben observar al decretar los estados de excepción.

La literal a) de esa norma tiene coherencia con el principio de legalidad, en tanto que los motivos para decretar los estados de excepción serán aquellos contenidos en la Ley de mérito y las medidas que se puedan adoptar serán las que establece taxativamente la Ley. Este precepto tiene respaldo en el principio de legalidad y de sujeción a la ley por los funcionarios públicos, regulados en los Artículo 153 [*“El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República”*] y 154 [*“Los funcionarios son*

*depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella...*”] del Magno Texto.

La literal b) del artículo que se analiza, es acorde con el texto constitucional y la normativa dimanante de sede internacional, en tanto que salvaguarda la esencia del derecho fundamental limitado en atención al estado de excepción, en virtud de que aún en las circunstancias que exista amenaza que justifique la restricción de derechos, ello deberá hacerse en proporción a esta y de acuerdo al principio de necesidad de las medidas, que en todo caso deberán ser razonables.

La literal c) enuncia que las limitaciones que se adopten deberán ser congruentes con la finalidad para la que fueron previstas, prescripción que no viola la Constitución Política de la República de Guatemala.

La literal d) prescribe que la limitación será interpretada a la luz y en el contexto del derecho fundamental implícito, lo cual debe corresponder precisamente a una interpretación *pro homine*, es decir, que más favorezca a la persona humana, favoreciendo la aplicación de la medida que menos restrinja la plena vigencia de los derechos fundamentales.

La literal e) propuesta en la iniciativa es congruente con la naturaleza jurídica de los estados de excepción prevista en los Artículos 138 y 139 de la Constitución Política de la República, en tanto que las medidas que se adopten durante estos deben tener justificación legítima y ser proporcionales con las circunstancias que hagan menester su promulgación, derivadas de la situación social y pública imperante durante un ámbito espacial y temporal debidamente delimitados.

También se estima razonable que, tratándose de la regulación de la

restricción de los derechos fundamentales por el acaecimiento de circunstancias excepcionales, sea al Estado al que corresponda la justificación de limitación de tales derechos, por lo que en nada contradice la literal f) al Texto Fundamental.

Razón por la cual se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 6 del proyecto que se analiza, que adiciona el Artículo 4 a la Ley de Orden Público.

**VII.** “**Artículo 7.** *Se adiciona el artículo 5 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 5. Las limitaciones al ejercicio de los derechos humanos en los estados de excepción se interpretarán de manera restrictiva conforme los principios de legalidad, temporalidad, proporcionalidad, necesidad, excepcionalidad y no discriminación.*

*Las acciones que se dispongan durante los estados de excepción deben ser compatibles con las obligaciones del Estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y serán de mínima afectación a los derechos de las personas.»* [En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 7 citado.]

En lo que concierne al primer párrafo del Artículo 7 del proyecto que pretende adicionar el Artículo 5 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, dicho precepto se correlaciona con el dictamen favorable que fue emitido por esta Corte en el numeral IV de este dictamen, respecto a la pertinencia de los principios enunciados, por lo que es dable reiterar que no colisiona con ninguna norma constitucional.

Con relación al segundo párrafo de la reforma por adición proyectada, su contenido atiende a la observancia del principio *pacta sunt servanda*, según el cual el Estado de Guatemala debe cumplir los compromisos asumidos ante la

comunidad internacional. El precepto que se proyecta introducir establece la exigencia que las disposiciones que vayan a adoptarse derivado de un estado de excepción deben cumplir con las normas que de ese entorno dimanen. Esta previsión, al propender a la observancia de las obligaciones que el Estado ha asumido en el ámbito internacional, ninguna infracción conlleva al Texto Fundamental, lejos de ello armoniza a plenitud con el contenido del Artículo 149 constitucional que proclama este principio.

Razón por la cual se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 7 del proyecto que se analiza, que adiciona el Artículo 5 a la Ley de Orden Público.

**VIII. “Artículo 8.** *Se adiciona el artículo 5 bis al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 5 bis. El Presidente en Consejo de Ministros debe evaluar la situación específica y determinar si las justificaciones y motivos son suficientes para decretar cualquiera de los estados de excepción conforme el objetivo previsto en la presente ley.*

*Los estados de alarma, calamidad pública, sitio y guerra, serán declarados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.*

*En los estados de prevención no será necesario que el Presidente de la República lo declare en Consejo de Ministros. Sin embargo, siempre en Consejo de Ministros debe evaluar la situación específica y determinar si las justificaciones y motivos son suficientes para decretar cualquiera de los estados de excepción conforme el objetivo previsto en la presente ley.»*

En la actualidad, el Artículo 2 de la Ley de Orden Público, reformado por el Artículo 1, del Decreto del Congreso de la República de Guatemala 89-70, regula: *“El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, calificará las situaciones previstas en el artículo anterior y, según su naturaleza o gravedad, emitirá el*

*decreto que corresponda con las especificaciones y en el grado a que respectivamente se refieren los artículos 151 y 153 de la Constitución de la República.”*

Como cuestión preliminar, cabe acotar que los Artículos 151 y 153 citados en la última norma transcrita, corresponden a la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en mil novecientos sesenta y cinco. Ese solo aspecto denota que los temas normados en el Artículo 2 recién citado deben adecuarse al magno texto vigente. Esa misma circunstancia obliga a este Tribunal a efectuar la confrontación del texto normativo propuesto con los preceptos constitucionales vigentes.

En tal sentido, el segundo párrafo del Artículo 138 de la Constitución Política de la República establece: “(...) *Al concurrir cualquiera de los casos [invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública] que se indican en el párrafo anterior, el Presidente de la República, hará la declaratoria correspondiente, por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros y se aplicarán las disposiciones de la Ley de Orden Público. En el estado de prevención no será necesaria esta formalidad.”*

La norma proyectada que se examina, regula que el Presidente de la República en Consejo de Ministros evaluará la situación fáctica que se presenta y determinará si concurren justificación y motivos suficientes para decretar alguno de los estados de excepción- En el caso de los estados de excepción de alarma, calamidad pública, sitio y guerra deben ser decretados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Esta Corte advierte que esa previsión es congruente con el precepto constitucional citado en el párrafo precedente.

Respecto del estado de prevención, se estima que el artículo proyectado, al prever que el instrumento en el que se decreta ese estado excepción no debe ser emitido por el Presidente en Consejo de Ministros, es acorde al contenido del Artículo 138 constitucional, el cual establece que para la emisión del decreto de estado de prevención el Presidente la República no debe ser asistido por aquel cuerpo colegiado de ministros. Sin embargo, aún y cuando se estima que es correcta esa previsión -de que no debe asistirse por el Consejo de Ministros- debe tenerse en cuenta que, por aplicación de lo regulado en el Artículo 182 del Magno Texto, para la emisión de tales decretos, el Presidente de la República deberá actuar acompañado de, al menos, uno de los ministros. Esta afirmación atiende al hecho de que la interpretación del texto constitucional y de las disposiciones que lo complementan, debe partir del principio hermenéutico de que la Constitución se interpreta como un conjunto armónico, según el cual el significado de cada parte debe determinarse de forma acorde con las restantes, y por ello, ninguna disposición debe ser considerada aisladamente, prefiriéndose la conclusión que armonice y no la que le coloque en pugna con las distintas cláusulas del texto supremo.

Por la circunstancia anterior, el legislador deberá incluir previsión en el sentido de que en lo que atañe al decreto gubernativo relacionado con el estado de prevención, el Presidente de la República actuará asistido con al menos un ministro de Estado.

En lo que concierne al texto contenido en el último párrafo del artículo bajo examen, en donde se lee: *“Sin embargo, siempre en Consejo de Ministros debe evaluar la situación específica y determinar si las justificaciones y motivos son suficientes para decretar cualquiera de los estados de excepción conforme el*

*objetivo previsto en la presente ley*”, esta Corte estima que ese apartado únicamente reitera lo establecido en el primer párrafo del precepto proyectado, por lo que se considera innecesaria su inclusión en el ordenamiento jurídico, por razones de certeza jurídica, valor consagrado en el Artículo 2 del Texto Supremo.

Por consiguiente, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 8 que adiciona el Artículo 5 bis a la Ley de Orden Público, condicionado a que al texto propuesto: **a)** le sea adicionada previsión en cuanto a que en la emisión de decretos que disponga estado de prevención, el Presidente deberá actuar asistido con al menos uno de los Ministros de Estado y **b)** se excluya del tercer párrafo de ese artículo, el apartado en el cual se lee: *“Sin embargo, siempre en Consejo de Ministros debe evaluar la situación específica y determinar si las justificaciones y motivos son suficientes para decretar cualquiera de los estados de excepción conforme el objetivo previsto en la presente ley.”*, apartado sobre el cual se emite **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

**IX. “Artículo 9.** *Se adiciona el artículo 5 ter al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 5 ter. El Congreso de la República, para la ratificación, modificación o improbación de la declaración de estado de excepción, emitirá acuerdo legislativo especial de estado de excepción.*

*Una vez el Congreso de la República es notificado del decreto gubernativo correspondiente, el Presidente del Congreso presentará la moción privilegiada al pleno y declarará al Congreso en sesión permanente para pronunciarse sobre la ratificación, modificación o improbación. En este caso, la emisión del acuerdo legislativo especial de estado de excepción deberá ser aprobada por mayoría simple y estará sujeta al plazo constitucional para su emisión.*

*El acuerdo legislativo deberá contener:*

- a) *La declaración de que el decreto gubernativo se ajusta a las disposiciones constitucionales, de los tratados internacionales y de esta ley.*
- b) *Las consideraciones que justifican su ratificación, modificación o improbación.*
- c) *En caso de improbación, la declaración expresa que deben cesar las acciones iniciadas por el Órgano (sic) Ejecutivo respecto del estado de excepción decretado antes de su conocimiento.*
- d) *En caso de modificación, la fijación del plazo de cuarenta y ocho horas, para que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, reforme el decreto gubernativo, conforme lo dispuesto por el Congreso y adopte las medidas correctivas que previo al acuerdo legislativo haya tomado.*
- e) *Si ratifica el decreto gubernativo, llamara (sic) que los funcionarios y empleados públicos que intervengan lo hagan apegados a los límites que establece la Constitución Política de la República, los tratados internacionales, esta ley, la legislación ordinaria del país y el propio acuerdo gubernativo.*
- f) *La solicitud al Procurador de Derechos Humanos y la Contraloría General de Cuentas para que de acuerdo a sus funciones y lo estipulado por la presente ley actúen para preservar los límites (sic) en la actuación del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.*
- g) *El derecho de que todo ciudadano a pedir su revisión conforme el procedimiento previsto en esta ley, así como de acudir al Organismo Judicial cuando considere ha sido afectado en sus derechos por la actividad del Estado durante la vigencia del decreto gubernativo.*
- h) *La declaración precisa del tiempo de duración y la obligación del Organismo Ejecutivo de rendir informe en el plazo de quince días de finalizada la vigencia del acuerdo gubernativo.*

*Si el Congreso de la República no emite el acuerdo legislativo correspondiente dentro del término constitucional establecido, se deberá considerar que el decreto gubernativo ha sido improbadado.*

*Las medidas adoptadas por el Ejecutivo en el estado de excepción antes del pronunciamiento del Congreso de la República serán válidas. A excepción de aquellas que se encuentren fuera de las medidas dispuestas dentro del decreto gubernativo correspondiente. Los funcionarios o empleados públicos son responsables de las acciones o actos que realicen con motivo del estado de excepción decretado.*

*Cuando el Ejecutivo envíe al Congreso de la República el decreto de prórroga del decreto de excepción, deberá acompañar informe respectivo de lo sucedido en la aplicación y vigencia del estado de excepción durante los primeros treinta días, en el mismo informe debe contener la prórroga correspondiente»*

**[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 9 citado.]**

El Artículo 138 de la Constitución Política del República de Guatemala, regula que dentro de los requisitos que debe contener el decreto gubernativo por el cual el Organismo Ejecutivo declare el estado de excepción, se debe incluir la convocatoria al Congreso de la República, para que, dentro de los tres días, lo conozca, ratifique, modifique o impruebe. En el caso de que el Congreso de la República estuviese reunido, debe conocerlo de inmediato.

El primer párrafo del texto que se analiza, es congruente con las facultades que le confiere la Constitución al Congreso de la República, a efecto de que este ratifique, modifique o impruebe la declaración de los estados de excepción.

Para dilucidar el tipo de decisión que debe emitir el Congreso al conocer del Decreto Gubernativo que le sea enviado, se estima pertinente citar lo afirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al pronunciarse sobre la consulta efectuada por el Gobierno de la República Oriental de Uruguay, consideró que la dicción leyes, enunciada en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al referirse a la restricción de derechos de la citada Convención, alude al concepto de *leyes en sentido formal*, en los términos siguientes: “...27. La expresión **leyes**, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30 [de la Convención Americana sobre Derechos Humanos], no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado...” [Cfr. Opinión Consultiva OC-06/86.] Esta Corte advierte que, en congruencia con el control de convencionalidad de las leyes, este criterio es aplicable al asunto bajo estudio, por lo cual considera que es por medio de una ley en sentido formal que debe aprobarse el decreto gubernativo y no por medio de un acuerdo legislativo, porque este no es un asunto de mero trámite que pueda substanciarse con esas exiguas formalidades de conformidad con lo previsto en el Artículo 106 de la Ley

del Orgánica del Organismo Legislativo. Ante tal circunstancia, debe disponerse la sustitución del término “*Acuerdo*”, incluido en el artículo que se estudia, por el de “*Decreto*”.

El *iter* legislativo que propone el proyecto, desarrolla la ruta que deberá atender el Congreso de la República al ser notificado del decreto gubernativo que declare el estado de excepción y el contenido del acuerdo legislativo que habrá de emitir.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo *sub examine* prevé que la decisión que adopte el Organismo Legislativo será aprobada por mayoría *simple*. El Artículo 159 de la Constitución Política de la República de Guatemala acentúa que las resoluciones del Congreso de la República deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran, con las salvedades de Ley.

En congruencia con ese precepto el Artículo 99 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: “(...) *todas las decisiones del Pleno del Congreso se tomarán con el voto afirmativo de la mitad más uno del total de Diputados que integran el Congreso.*” Pese a lo dispuesto en esas normas, la reforma pretendida refiere que los estados de excepción se aprobarán concurriendo el voto de la “mayoría simple”. Esta Corte estima que esa redacción no guarda coherencia con el contenido tanto del precepto constitucional como el de la Ley del Organismo Legislativo aludidos, esto porque ninguno de los artículos de estos dos cuerpos legales contiene los vocablos “mayoría simple”, extremo que obliga a que la redacción de la norma que ahora se analiza sea adecuada a la terminología que se utiliza en el texto constitucional y en el de la Ley del Organismo Legislativo. Cabe puntualizar que siendo que el Artículo 138

del Texto Fundamental no regula el número de votos necesarios para que el Congreso adopte decisiones concernientes a estados de excepción, al tenor de lo que establece el Artículo 159 constitucional, la mayoría que deberá observarse para la emisión de tales decretos es la absoluta. Esta circunstancia obliga a este Tribunal a disponer que, por seguridad y certeza jurídica, tal como quedó asentado en párrafos precedentes, el contenido normativo que se proyecta sea ajustado al texto constitucional, debiendo para ello sustituir la dicción “*mayoría simple*” por la de “*mayoría absoluta*”.

Por su parte, la literal a) del Artículo 5 *ter* normaría el contenido del pronunciamiento que el Congreso de la República emitirá respecto al Decreto Gubernativo que le remitirá el Organismo Ejecutivo, particularmente en lo concerniente a que este último se ajusta a la Constitución Política de la República de Guatemala, los tratados internacionales y la ley específica de la materia. El juicio de valor respecto a tal pronunciamiento corresponderá realizarlo al Organismo Legislativo, luego de analizar las circunstancias particulares que motivan la declaratoria del estado de excepción y las medidas que se adopten en congruencia con ellas. Asimismo, será necesario hacer labor de subsunción de esas circunstancias confrontándolo con el plexo constitucional, las normas dimanantes de sede internacional y la ley aplicable al caso concreto. Esa labor intelectual por tratarse de la eventual limitación de derechos fundamentales, deberá ser acuciosa y determinante de la decisión que adopte respecto a la aprobación del referido Decreto Gubernativo. En congruencia con lo anterior, esta Corte observa que el texto propuesto no confronta con el Texto Magno ni con el bloque de constitucionalidad.

La literal b) del artículo que se analiza, normaría la razonabilidad de la

justificación del Organismo Legislativo para ratificar, modificar o improbar el Decreto Gubernativo. Esta labor se encuentra íntimamente vinculada a la descrita en el precedente párrafo, y determina que el análisis pertinente debe provenir de los distintos motivos, así como de la ponderación de las medidas que se proyecte adoptar el Organismo Ejecutivo para hacer frente a las distintas amenazas existentes. Consecuentemente, se estima que esta literal no viola, limita o restringe precepto constitucional alguno.

La improbación del Decreto Gubernativo remitido por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República, según la literal c) propuesta en el artículo bajo estudio, deberá conllevar la declaratoria de cesación de las acciones iniciadas por el Organismo Ejecutivo, respecto al estado de excepción respectivo. Lógicamente, esta declaración se hace necesaria para que no continúen tales acciones porque, en consonancia con el control interorgánico previsto por el legislador constituyente, no podrá proseguirse aplicando el Decreto Gubernativo de manera unilateral y sin la declaración de aprobación por parte del órgano competente.

La literal d) del artículo proyectado, regularía el plazo y el procedimiento a seguir en la eventualidad que el Congreso de la República decida que el Decreto Gubernativo debe ser reformado. Este procedimiento establece un plazo de cuarenta y ocho horas para que se reforme el referido decreto por parte del Organismo Ejecutivo, plazo que es razonablemente breve, dada la eventual urgencia de que sean adoptadas las medidas correspondientes al estado de excepción. Además, se prevé que el remitente del Decreto Gubernativo debe adoptar las medidas correctivas que previamente hubiera adoptado. Esta disposición no confronta con el Magno Texto y es conteste con el control

interorgánico previsto en este para substanciar la decisión correspondiente a decretar los estados de excepción de estado de prevención, estado de alarma, estado de calamidad pública, estado de sitio y estado de guerra.

Esta Corte estima pertinente acotar que el texto del Artículo 8 de la Ley de Orden Público vigente, regula que el estado de prevención no necesita la aprobación del Congreso de la República. Ello obedece a que el Artículo 151 de la Constitución de la República de Guatemala decretada el quince de septiembre de mil novecientos sesenta y cinco, regulaba que no era necesario que el Congreso hiciera tal aprobación. Sin embargo, el Texto Fundamental en vigor no contiene regulación similar. Razón por la cual el decreto que apruebe el estado de prevención por el Presidente de la República, también está sujeto a la ratificación, modificación o improbación por parte del Congreso de la República.

El llamamiento a los funcionarios y empleados para que actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, que se realizará en aplicación de la literal e) del texto proyectado, es acorde con el principio de sujeción a la ley, previsto en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En lo que corresponde a lo regulado en la literal f) no se advierte inconformidad de la regulación proyectada con el texto constitucional, en razón de que respecto a la solicitud que se efectuaría al Procurador de los Derechos Humanos para que actúe para preservar los límites del Estado en sus respectivos ámbitos de competencia; el Artículo 274 constitucional regula que el citado funcionario es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y el Artículo 275 del Magno Texto, establece que el citado funcionario desempeñará las atribuciones

que la ley le asigne [literal g)] y el último párrafo del citado precepto prescribe: “*El Procurador de los Derechos Humanos, de oficio o a instancia de parte, actuará con la debida diligencia para que, durante el régimen de excepción, se garanticen a plenitud los derechos fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida. Para el cumplimiento de sus funciones todos los días y horas son hábiles*”. Consecuentemente, en congruencia con lo establecido en los artículos citados, es dable que el Congreso de la República incluya la solicitud relacionada al pronunciarse sobre el estado de excepción.

En lo concerniente a la solicitud que se proyecta formular a la Contraloría General de Cuentas, para que de acuerdo a sus funciones actúe para preservar los límites de la actuación del Estado, en sus ámbitos de competencia, esta Corte advierte que conforme el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “*La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas...*”. En congruencia con lo anterior, la función que se proyecta otorgar a la referida institución, es acorde con las atribuciones que el Magno Texto le asigna. Advierte esta Corte que tal solicitud, además, es acorde con los principios de transparencia y rendición de cuentas a los que está sujeta la administración pública, los cuales no deben ser enervados por el acaecimiento de circunstancias meritorias de que se decreta estado de excepción. La doctrina de pesos y contrapesos que informa la constitución del modelo democrático del Estado, postula que la administración pública no debe ostentar poderes absolutos, por lo que se sujeta la actuación de

los funcionarios a controles intraorgánicos e interorgánicos, dentro de estos se encuentra comprendida precisamente la fiscalización encomendada a la Contraloría General de Cuentas en el Artículo 232 del Texto Magno. Razón por la cual debe emitirse dictamen favorable sobre la norma que se analiza.

La literal g) del precepto en estudio dispone: “g) *El derecho de que todo ciudadano a pedir su revisión conforme el procedimiento previsto en esta ley, así como de acudir al Organismo Judicial cuando considere ha sido afectado en sus derechos por la actividad del Estado durante la vigencia del decreto gubernativo.*” Esa disposición encuentra compatibilidad con el texto del Artículo 138, en el apartado que establece: “*Si antes de que venza el plazo señalado, hubieren desaparecido las causas que motivaron el decreto, se le hará cesar en sus efectos y para ese fin, todo ciudadano tiene derecho a pedir su revisión...*” En lo que respecta al derecho de petición, cabe recordar que, en la Asamblea Constituyente, el Representante Guzmán Morales solicitó al Pleno que se le aclarara el alcance del referido derecho. El Diputado Skinner Klée, en aquella oportunidad, intervino y señaló: “*...Estoy arrogándome el nombre de la Comisión [de los treinta] ponente.<sup>1</sup> El párrafo sexto del artículo 121 [ahora artículo 138], propuestos copia del artículo 152 de la Constitución de 1965, que fue donde por primera vez apareció este concepto. «La vigencia del Decreto no podrá exceder de 30 días. Si antes del vencimiento de este término, hubieran desaparecido las causas que lo motivaron, inmediatamente será derogado y, para este fin, todo ciudadano tiene derecho a instar su derogatoria.» Cuando se incorporó esto en la Constitución pasada, se tuvo como reflejo del derecho de petición ciudadano. Es decir, todo ciudadano tiene el derecho de pedir ante las autoridades correspondientes, en este caso, no está claro cuáles actuarían, si el Ejecutivo o el*

Congreso de la República, ante quien (sic) debe hacerse esta instancia. Sí, efectivamente, han terminado sus efectos, que dieron lugar a la emisión del Decreto ¿por qué no darle a la ciudadanía el derecho de pedir la suspensión, o la finalización del Decreto de restricción de garantías constitucionales? Ese es el fin y no otro, de respeto. Un contorno más dijéramos, al derecho de petición ciudadano...” [Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, Tomo II, página un mil novecientos treinta y cuatro y siguientes.] Resulta evidente que en la literal g) del proyecto se desarrolla el derecho de petición que el Texto Magno en su Artículo 138, otorga a todo ciudadano para pedir la revisión del estado de excepción decretado cuando considere que ha sido afectado en sus derechos durante la vigencia del *decreto gubernativo*. Razón por la cual no se observa conculcación alguna del plexo constitucional.

Con relación al derecho de acudir al Organismo Judicial referido a la literal g) *sub examine*, esta Corte advierte que en el último párrafo del Artículo 138 constitucional [*Desaparecidas las causas que motivaron el decreto a que se refiere este artículo, toda persona tiene derecho a deducir las responsabilidades legales procedentes, por los actos innecesarios y medidas no autorizadas por la Ley de Orden Público*], es decir, el derecho de deducir responsabilidades, por los actos innecesarios y medidas no autorizadas por la Ley de Orden Público, se confiere a *toda persona* –dicción que abstrae la generalidad–, independientemente de su ciudadanía, lo cual tiene consonancia con el carácter de universales que tienen los derechos fundamentales.

Es pertinente observar que la dicción “*Organismo Judicial*”, contenida en la literal g) que se examina, no excluye la posibilidad de que el afectado, luego de agotada la vía ordinaria, pueda acudir por vía de las garantías del amparo y del

control de constitucionalidad de leyes constitucionales correspondientes a demandar la protección de sus derechos, aun cuando, por virtud de la posición jerárquica de la autoridad de quien resientan violación, corresponda conocer a la Corte de Constitucionalidad, que es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, que no está supeditado al control del Organismo Judicial y cuya función esencial es la defensa del orden constitucional (Artículo 268 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

En lo concerniente a la literal h) del proyecto de artículo bajo análisis que establece que debe existir declaración precisa del tiempo de duración del estado de excepción y la obligación de rendir informe por parte del Organismo Ejecutivo dentro del plazo que ahí se señala, esta Corte advierte que no existe inconformidad entre el texto propuesto y el plexo constitucional; sin embargo, se sugiere que además del ámbito temporal se determine con precisión el ámbito espacial en que dichas medidas tendrán validez.

Es pertinente que dentro de los elementos que debe incluir la ley que apruebe el decreto legislativo, se especifique el catálogo de derechos cuyo ejercicio se suspende y los alcances de esas restricciones, en congruencia con los principios de proporcionalidad, necesidad, no discriminación, intangibilidad de ciertos derechos fundamentales, y con observancia de lo normado en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las prácticas internacionales.

Proyecta regular la iniciativa de ley que en caso el Congreso de la República no emite el Decreto legislativo dentro del término constitucional –tres días–, se considerará que el decreto gubernativo ha sido improbadado. Esta Corte estima que esa regulación no es conteste con el principio de seguridad y certeza

jurídica, porque el Artículo 138 establece: “... en el propio decreto, se convocará al Congreso, **para que dentro del término de tres días**, lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que el Congreso estuviere reunido, deberá conocerlo inmediatamente...” [El resaltado es propio de este dictamen] En congruencia con lo anterior, el referido plazo no debe ser ampliado *sine die*, en razón de que, tratándose de la restricción de derechos fundamentales, este precepto será interpretado de manera restrictiva y en favor de la persona humana. El precepto constitucional citado impone la obligación al Congreso de la República para que se pronuncie en el sentido de ratificar, modificar o improbar el Decreto Gubernativo proveniente del Organismo Ejecutivo. No se está en el presente caso ante una norma facultativa que permita eludir el conocimiento del asunto, previendo como consecuencia de la omisión de cumplir con el referido plazo, se entenderá que el Decreto ha sido improbadado. Razón por la cual debe emitirse dictamen desfavorable sobre el antepenúltimo párrafo del texto propuesto.

Establece el proyecto de Decreto en el precepto que se examina: “Las medidas adoptadas por el Ejecutivo en el estado de excepción antes del pronunciamiento del Congreso de la República serán válidas. A excepción de aquellas que se encuentren fuera de las medidas dispuestas dentro del decreto gubernativo correspondiente...” La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado: “...21. El sentido de la palabra **leyes** dentro del contexto de un régimen de protección a los derechos humanos no puede desvincularse de la naturaleza y del origen de tal régimen. En efecto, la protección a los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la

*persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo (sic) puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal. 22. Por ello, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo (sic) se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder...” [Opinión Consultiva OC-06/86] En congruencia con lo anterior, esta Corte estima que el legislador constituyente previó un control interorgánico en el que participan, en el ejercicio de las atribuciones que respectivamente les han sido conferidas, el Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo, al regular que en el Decreto aprobado en Consejo de Ministros, debía incluirse la convocatoria al Congreso de la República para que apruebe, impruebe o modifique la cesación*

de plena vigencia de derechos fundamentales. En consecuencia, la restricción de tales derechos no puede configurarse en el exclusivo ámbito de facultades de uno de los Organismo del Estado, por lo cual se estima que en la eventualidad de que el Congreso de la República impruebe o modifique el decreto gubernativo, los actos de autoridad realizados en aplicación de este no pueden ser convalidados, porque dimanen de la decisión de solamente de uno de los poderes del Estado. Caso contrario sucedería cuando el Organismo Legislativo apruebe el estado de excepción, porque esa ratificación equivaldría a estimar que los actos que se ejecutaron por el Organismo Ejecutivo, debido a la naturaleza y gravedad de la emergencia suscitada, sí eran justificados y hacían menester la restricción de derechos fundamentales. Por tal motivo esta Corte debe emitir dictamen desfavorable en lo concerniente a esa convalidación, cuando se impruebe o modifique el decreto gubernativo del estado de excepción.

Dispone también la iniciativa de ley que los funcionarios y empleados públicos son responsables de las acciones o actos que realicen con motivo del estado de excepción decretado. Esta disposición es congruente con lo que establece el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al enunciar el principio de legalidad de la actuación de los funcionarios y empleados públicos.

Finalmente, en lo que concierne al precepto que se analiza, se establece la obligación de del Organismo Ejecutivo de que cuando envíe al Congreso de la República la solicitud de prórroga del decreto de estado de excepción, deberá acompañar el informe sobre lo sucedido durante los treinta días de vigencia del referido decreto y, asimismo, la justificación de la solicitud de prórroga. Esta Corte advierte que el texto aludido no contraviene disposición constitucional

alguna.

En congruencia con lo anterior, esta Corte, con las excepciones que se especificarán al final de este mismo apartado, emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 9 del Proyecto de Decreto, que pretende adicionar el Artículo 5 ter a la Ley de Orden Público, sujeto a la condición de que se ajusten al texto constitucional los siguientes apartados: **a)** el contenido del segundo párrafo en la que se lee: “**mayoría simple**” que deberá sustituirse por la de “**mayoría absoluta**”, **b)** la dicción “**acuerdo legislativo**”, contenida en varios apartados del citado precepto, que deberá ser sustituida por la de “**decreto legislativo**” y **c)** el contenido de la literal g) . **Se emite DICTAMEN DESFAVORABLE** de: **a)** el antepenúltimo párrafo del texto del artículo proyectado, en el que se lee: “**Si el Congreso de la República no emite el acuerdo legislativo correspondiente dentro del término constitucional establecido, se deberá considerar que el decreto gubernativo ha sido improbad**” y **b)** el penúltimo párrafo del precepto bajo examen, en el que se dispone que: “**Las medidas adoptadas por el Ejecutivo en el estado de excepción antes del pronunciamiento del Congreso de la República serán válidas**”.

**X.** “**Artículo 10.** Se adiciona el artículo 5 quater al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 5 quater. El decreto gubernativo que decreta el estado de excepción especificará:

a) La naturaleza y gravedad de la situación.

b) Los motivos de la declaratoria y las medidas concretas que se adopten debidamente justificadas y con precisión.

e) El territorio que afecte.

d) El tiempo de vigencia.

e) *Los derechos y libertades que serán afectados, conforme a la naturaleza del estado de excepción*

f) *La designación del Ministro de Estado del ramo específico que coordina las medidas, según la naturaleza del estado de excepción que se decreta.*

g) *La disposición de las notificaciones internacionales de acuerdo a las convenciones y tratados internacionales ratificados.*

h) *La convocatoria al Congreso de la República para que conozca, ratifique, modifique o impruebe.»*” **[En la Ley de Orden Público no existe una norma**

**con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 10 citado.]**

Esta Corte advierte que la norma transcrita está conforme con el texto de la parte conducente del Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, respecto al contenido del decreto gubernativo por medio del cual se declare el estado de excepción. Dicho precepto constitucional establece: “(...) *El decreto especificará: a) Los motivos que lo justifiquen; b) Los derechos que no puedan asegurarse en su plenitud; c) El territorio que afecte; y d) El tiempo que durará su vigencia (...)*” Asimismo, el texto propuesto es conteste con los compromisos adquiridos al haberse ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 4.3) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (27.3), en lo que concierne a las notificaciones que habrán de hacerse a la Secretario General de la Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, aspecto sobre el que esta Corte ya se pronunció en el numeral IV del presente dictamen.

En congruencia con lo anterior, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 10 que adiciona el Artículo 5 *quater* al Decreto número 7 de la Asamblea Constituyente.

XI. **“Artículo 11.** *Se adiciona el artículo 5 quinquies al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 5 quinquies. El decreto gubernativo que declara el estado de excepción se publicará en el diario oficial en un plazo no mayor de veinticuatro horas, y se difundirá por los medios de comunicación públicos y privados del país. Empezará a regir en el mismo día de su publicación. En aquellas situaciones o territorios en los que de hecho las comunicaciones hubiesen quedado interrumpidas, el Ministerio de Gobernación proveerá lo necesario para que sus habitantes conozcan el decreto en el menor tiempo posible.»*” **[Actualmente la Ley de Orden Público no contiene disposiciones como las transcritas.]**

En torno al principio de proclamación, esta Corte ya se refirió en el apartado IV del presente dictamen, en el sentido que la proclamación de las situaciones excepcionales de disposiciones legales que dispongan la restricción de derechos fundamentales es obligatoria para los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 4.1). Esta Corte se pronunció en el sentido de que, dejando a salvo que la potestad legislativa le ha sido conferida al Congreso de la República, sería pertinente incluir ese principio dentro de los enunciados en el proyecto de reforma del Artículo 2 de la Ley de Orden Público, pese a que este se desarrollaba en el proyecto de adición del Artículo 5 *quinquies*.

Respecto de la previsión contenida en el artículo bajo estudio en cuanto a que los decretos de estados de excepción deben ser publicados en el Diario Oficial, esta Corte estima pertinente resaltar que, en atención al citado principio de proclamación, a toda disposición que se asuma en relación a estados de excepción debe dársele la difusión necesaria que permita poner a la población a

la que se afectará, en condiciones de conocer la medida de restricción de derechos que ha sido dispuesta. Cabe resaltar que la disposición legislativa que normará la divulgación de aquellos decretos, para estar conforme con el texto constitucional, debe atender aspectos relevantes como los que se citan a continuación.

Conforme el Artículo 66 del Magno Texto *“Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, **respeta** y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, **idiomas** y dialectos.”* (El resaltado es propio de este pronunciamiento.) para que esos actos de difusión sean eficientes para toda la población. Así, en los casos en los que el estado de excepción pueda afectar áreas en las que se encuentre ubicada población indígena, la comunicación y divulgación del contenido del decreto de excepción debe efectuarse en el Diario Oficial, tanto en idioma español como en los idiomas maternos que sean el medio de comunicación de aquellas comunidades. Del análisis del primer apartado del artículo bajo estudio, se advierte que este no prevé que la publicación en el Diario Oficial deba realizarse también en los idiomas indígenas que se hablen en la circunscripción geográfica que afectará la medida, esa omisión podría generar grave violación a los derechos de los habitantes que no pueden sostener comunicación fluida en el idioma oficial, circunstancia que podría colocarlos en condiciones de desconocimiento de extremos relevantes para su esfera jurídica, generándoles desventaja respecto de aquellos que sí pueden conocer, en su propio lenguaje, el contenido de la disposición gubernativa que restringirá sus derechos. Esta circunstancia obliga a afirmar que, para armonizar el texto del

artículo que se estudia con el plexo constitucional, el legislador debe incluir disposición relativa a que la publicación y divulgación de los estados de excepción, además de ser efectuada en aquel idioma oficial, también debe realizarse en los distintos idiomas de los pueblos originarios de las regiones a las que afectará la medida, para que estos también tengan acceso a la información que sobre la decisión de restringir derechos fundamentales asuma el Estado. Esta previsión propendería a dotar de eficacia material al acto de difusión, en razón de que permitiría que la información sea percibida por las personas que se comunican en su idioma materno, distinto al español.

Cabe hacer énfasis en que, en los casos en los cuales se decreta alguno de los estados de excepción, debe concurrir la colaboración de todos los sectores de la población para lograr la eficacia de la proclamación. Consecuentemente, las corporaciones municipales deberán prestar toda colaboración para hacer del conocimiento de sus comunidades lo relacionado con el estado de excepción que se adopte, pudiendo estos, a su vez, requerir a todos los involucrados en la actividad de comunicación, que coadyuven en esa labor de difusión. En la disposición analizada, se proyecta incluir un apartado relativo a que el Decreto de estado de excepción, además de ser publicado en el medio de comunicación oficial del Estado, “*se difundirá por los medios de comunicación públicos y privados del país.*” Este segmento se estima adecuado, porque constituye mecanismo que coopera con la divulgación de la medida, debiendo comprenderse que esos medios de comunicación a los que se alude –sean públicos o privados- son los que operen en la región afectada, sean radiales, escritos, televisivos y de cualquier otra índole, que sirvan de canal idóneo para informar a la población, especialmente a aquella asentada en los lugares más

remotos de las áreas a las que la medida vaya dirigida. Los medios de comunicación comunitarios, por requerimiento de sus autoridades locales, deberán prestar su colaboración para el efecto de la máxima publicidad de la proclamación.

Por consiguiente, se estima pertinente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, respecto del Artículo 11 del proyecto de reformas al Decreto número 7 de la Asamblea Constituyente, sujeto a la condición de que se revise el texto propuesto, a efecto de que se adicione previsión en el sentido de que, en la eventualidad que el estado de excepción abarque áreas de habla vernácula, el decreto deberá prever que, además de su proclamación en español, esta deba hacerse en los idiomas que se hablen en el territorio específico en el que la medida tendrá vigencia.

**XII. “Artículo 12.** *Se adiciona el artículo 5 sexties al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 5 sexties. El Organismo Ejecutivo, en cumplimiento a las obligaciones internacionales, informará inmediatamente a los demás Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas y del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación se haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión.*

*Esta notificación incluirá información detallada sobre las acciones adoptadas, los motivos por los que se hayan adoptado y documentación completa sobre las disposiciones jurídicas pertinentes.*

*También deberá informar por el mismo conducto, si posteriormente se*

*adoptan medidas excepcionales adicionales, así como lo relativo a la fecha en que haya concluido la vigencia del decreto gubernativo de excepción.»*” **[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 12 citado.]**

El precepto referido recoge el principio de notificación, el cual fue abordado por esta Corte en el numeral IV de este Dictamen. En tal virtud se reiteran los conceptos vertidos respecto a la pertinencia de la inclusión de este principio dentro de los que se enuncian en la iniciativa que se analiza y se emite **DICTAMEN FAVORABLE** al Artículo 12 del proyecto de decreto que pretende adicionar el Artículo 5 *sexties* a la Ley de Orden Público.

**XIII. “Artículo 13.** *Se reforma el artículo 6 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 6. Vencido el plazo de la vigencia del decreto gubernativo los derechos limitados obtienen plena validez. Si las causas que motivaron el decreto desaparecen antes del plazo de vencimiento fijado, se harán cesar las limitaciones a los derechos correspondientes.*

*La vigencia de los decretos gubernativos en donde se declaran los estados de excepción no puede ser superior a treinta días.*

*Todo ciudadano tiene derecho a pedir la revisión de la persistencia de las causas y por lo tanto de la vigencia de la limitación de los derechos.»*”

Esta Corte advierte que el texto contenido en la iniciativa de ley que se analiza no corresponde a lo normado en el Artículo 6 de la Ley de Orden Público; sin embargo, se procederá al análisis de aquel teniendo como parámetro el Magno Texto.

El Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en su parte conducente establece: “...*Los efectos del decreto no podrán exceder*

*de treinta días por cada vez. Si antes de que venza el plazo señalado, hubieren desaparecido las causas que motivaron el decreto, se le hará cesar en sus efectos y para ese fin, todo ciudadano tiene derecho a pedir su revisión...*” Debe hacerse énfasis por su importancia que, por razones de seguridad y certeza jurídica, debe incluirse en el Decreto Gubernativo que el Organismo Ejecutivo y que remita al Congreso de la República y el pronunciamiento que este último efectúe, deberá incluirse, taxativamente, el plazo que tendrá vigencia el estado de excepción. Esta Corte advierte que el texto propuesto para reformar el Artículo 6 de la Ley de Orden Público, está conforme con lo que dispone el precepto constitucional citado en lo concerniente a la cesación de los efectos del estado de excepción si las causas que lo motivaran no subsistieran; asimismo, en lo concerniente a la limitación temporal de treinta días como plazo máximo para la vigencia del decreto respectivo y al derecho que le asiste a todo ciudadano para solicitar la revisión de la limitación de derechos fundamentales.

En consecuencia, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 13 del proyecto de Decreto que pretende reformar el Artículo 6 de la Ley de Orden Público.

**XIV. “Artículo 14.** *Se reforma el Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente adicionando el artículo 6 bis, el cual queda así: «Artículo 6 bis. Los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de revisión sobre la persistencia de las causas y la vigencia de las limitaciones de los derechos, puede acudir de forma directa a la Junta Directiva del Congreso o con el auxilio del Procurador de los Derechos Humanos quien de forma inmediata debe comunicar a la Junta Directiva del Congreso de la República sobre el requerimiento del ciudadano.*

*El requerimiento del ciudadano debe estar razonado y justificado.*

*La Junta Directiva del Congreso de la República comunicada del requerimiento, debe solicitar al Ministro del Organismo Ejecutivo, designado para la coordinación del estado de excepción, que informe, en el plazo de tres días, sobre la persistencia de las causas que motivaron y el grado de avance que se tiene del control de las mismas en caso que no hubieren desaparecido por completo.*

*Asimismo, debe requerir informe al Procurador de los Derechos Humanos, a la Oficina Nacional de Prevención de Tortura, otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes y a la Contraloría General de Cuentas. La Junta Directiva puede disponer de (sic) solicitar información a otras dependencias del Estado correspondientemente las cuales deben atender al requerimiento dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.*

*Recibidos los informes correspondientes, deben ser sometidos al pleno del Congreso de la República en el plazo de veinticuatro horas para que se debata sobre la persistencia de las causas que motivaron el estado de excepción y el cese de las limitaciones a los derechos constitucionales.*

*La resolución del Congreso de la República será mediante acuerdo legislativo.»* **[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 14 citado.]**

El precepto transcrito desarrollaría el derecho que de conformidad con el Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ostenta todo ciudadano para pedir la revisión del decreto que establece el estado de excepción. El legislador constituyente no determinó concretamente ante qué funcionarios era pertinente presentar la petición aludida ni el procedimiento al que esta debería someterse previamente a que se encontrara en estado de resolver.

La norma propuesta dispone que la solicitud de mérito se formule ante la Junta Directiva del Congreso de la República, facultando al ciudadano para acudir en forma directa o con el auxilio del Procurador de los Derechos Humanos. El planteamiento debe ser razonado y justificado. La Junta Directiva, previamente a someter el asunto a conocimiento del pleno, deberá solicitar informe: **a)** al Ministro que coordine el estado de excepción; **b)** al Procurador de los Derechos Humanos; **c)** a la Oficina Nacional de Prevención de Tortura, otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes y **d)** a la Contraloría General de Cuentas. Recibidos los informes el pleno del Congreso de la República deberá conocer en el plazo de veinticuatro horas.

Esta Corte advierte que el precepto en cuestión es compatible con el texto constitucional y, en forma razonable proporcional al control interorgánico que previó el legislador constituyente, impone exigencias que coadyuvarán a que el Congreso de la República resuelva la petición que se le plantea, con apego a la realidad y al Derecho.

Consecuentemente se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 14 que proyecta adicionar el Artículo 6 bis a la Ley de Orden Público.

**XV. “Artículo 15.** *Se adiciona el artículo 7 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 7. Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones orientadas a obtener las reparaciones civiles por daños innecesarios a sus bienes. Asimismo para denunciar límites (sic) a sus derechos por fuera de los establecidos, abuso de poder o cualquier otra acción contraria a su dignidad e integridad personal.»* **[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 15 citado.]**

El derecho de acceso a los tribunales, durante la vigencia del estado de excepción y habiendo cesado este, se analizó en el numeral IX de este dictamen al aludir al Artículo 9 que pretende adicionar el Artículo 5 ter a la Ley de Orden Público –literal g)–. A diferencia de la norma que fue comentada en el párrafo antes mencionado, en la norma bajo estudio, y en congruencia con la Constitución Política de la República de Guatemala (Artículos 12, 29 y 138 – último párrafo–), se reconoce el derecho de *toda persona* de acceder a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado para la defensa de los derechos que la Constitución y demás leyes garantizan. Es pertinente observar que el referido derecho no ha sido incluido dentro del catálogo que puede ser limitado al concurrir las causas para decretar un estado de excepción y, asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya se ha pronunciado (Opinión Consultiva OC-09/87), respecto a las garantías judiciales en estados de emergencia (Artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), concluyendo lo siguiente: “1. *Que deben considerarse como garantías judiciales indispensables no susceptibles de suspensión, según lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención, el habeas corpus (art. 7.6), el amparo, o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes (art. 25.1), destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada por la misma Convención (...)* 2. *También deben considerarse como garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse, aquellos procedimientos judiciales, inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (art. 29.c), previstos en el derecho interno de los Estados Partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención y cuya supresión o limitación comporte la*

*indefensión de tales derechos.”*

En síntesis, se puede afirmar que el precepto en estudio, al preservar el derecho de las personas a acceder a los órganos jurisdiccionales durante el estado de excepción y en época en la que este haya cesado, es acorde al plexo constitucional y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece que no pueden ser suspendidas de las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos intangibles que lista en el Artículo 27.2 de ese cuerpo legal, además del *hábeas corpus* y la garantía constitucional del amparo. Consecuentemente, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 15 del proyecto de Decreto que pretende adicionar el Artículo 7 a la Ley de Orden Público, dado que garantiza el acceso al control de legalidad de los actos de poder relacionados con el estado de excepción, haciendo uso de los medios que el ordenamiento jurídico establece, para el efecto, sin restricción alguna.

### **3. DE LA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN**

El proyecto de Ley que ha sido enviado para dictamen de esta Corte, incorpora en su texto varios preceptos que listan las circunstancias que pueden motivar que sea decretado uno u otro estado de excepción y precisan las medidas que pueden asumirse cuando se disponga cada uno de estos. Revisado el texto de la actual Ley de Orden Público, se advierte que esta no regula, con el detalle que sí lo hace el texto que ahora se propone asumir, las circunstancias que podrían generar la aplicación de cada uno de tales estados. La previsión clara y delimitación de tales extremos constituye medida que provee certeza y seguridad tanto a los funcionarios responsables como a la población en general,

respecto de cuál de todos aquellos niveles de excepción podrá asumirse, atendiendo a las circunstancias fácticas que se presenten.

## **I. ESTADO DE PREVENCIÓN**

i) Se propone la reforma del Artículo 8 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, por medio del Artículo 16 del proyecto bajo examen, el cual quedaría así:

*“Artículo 16. Se reforma el artículo 8 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 8. El estado de prevención se decretará en todo o en parte del territorio nacional, cuando se presenten las siguientes circunstancias:*

*a) Los informes de sismología, meteorología, vulcanología e hidrología pronostiquen acontecimientos que por su naturaleza amenacen la vida o la integridad personal de los habitantes de un territorio del país o del territorio en su totalidad.*

*b) Se deban realizar acciones de control específicas para prevenir el brote de contaminación graves o epidemias, o todas aquellas que puedan generar crisis sanitarias y ponen en peligro la salud de los habitantes.*

*c) Por situaciones naturales o por actos humanos se prevea que existirá desabastecimiento de productos o bienes de primera necesidad, esencialmente de alimentos.*

*d) Por situaciones de disturbios y tensiones internas que representan una amenaza o amenazas graves e inminentes a la vida del país, entendiéndose que la magnitud de los actos o el riesgo que representan los mismos vulnera de forma grave los derechos humanos de toda la población y su integridad.»”*

El Artículo 8 de la Ley de Orden Público, reformado por el Artículo 3 del

Decreto 89-70 del Congreso de la República, actualmente establece:

*“Artículo 8. Tal como lo dispone el artículo 151 de la Constitución de la República, el Decreto de Estado de Prevención, no necesita de la aprobación del Congreso; su vigencia no excederá de quince días y durante ella podrá el Ejecutivo, tomar las medidas siguientes:*

1)

*otros espectáculos y en su caso, impedir que se lleven a cabo, aun cuando fueren de carácter privado.*

4) *Disolver por la fuerza toda reunión, grupo o manifestación pública que se llevaren a cabo sin la debida autorización, o, si habiéndose autorizado se efectuare portando armas u otros elementos de violencia. En tales casos, se procederá a disolverlas; si los reunidos o manifestantes se negaren a hacerlo, después de haber sido conminados para ello.*

5) *Disolver por la fuerza, sin necesidad de conminatoria alguna, cualquier grupo, reunión o manifestación pública en la que se hiciere uso de armas o se recurriere a actos de violencia.*

6) *Prohibir la circulación o estacionamiento de vehículos en lugares, zonas u horas determinadas, impedir su salida fuera de las poblaciones o someterlos a registro; y exigir a quienes viajen en el interior de la República, la declaración del itinerario a seguir.*

7) *Exigir a los órganos de publicidad o difusión, que eviten todas aquellas publicaciones que a juicio de la autoridad contribuyan o inciten a la alteración del orden público. Si la prevención no fuere acatada y sin perjuicio de otras medidas, se procederá por desobediencia contra los responsables.”*

El estado de prevención ocupa el primer nivel en la gradación establecida

por el legislador constituyente en el Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala; ello sugiere que los riesgos, amenazas o vulnerabilidades comprendidos en este estado de excepción son de la magnitud suficiente para afectar la normalidad del funcionamiento del Estado, pero con efectos más leves que aquellos que se listan a continuación de este en la norma constitucional antes citada.

Los supuestos de procedencia del estado de prevención que se proyectaría regular en el Artículo 16 que pretende reformar el Artículo 8 de la Ley de Orden público, tienen como común denominador que la amenaza no se ha concretado; pero las circunstancias fácticas dan certeza respecto al riesgo de que estos efectivamente se produzcan. Así se incluyen dentro de tales supuestos: **a)** los eventos naturales que puedan afectar la vida o integridad personal de los habitantes del país; **b)** que deba prevenirse los efectos provenientes de brote de contaminación grave o de epidemia que puedan generar crisis sanitaria y poner en peligro la salud de los habitantes; **c)** la concurrencia de situaciones naturales o de acciones humanas que hagan posible prever que existirá desabastecimiento de mercados de productos o bienes de primera necesidad; **d)** las situaciones de disturbios y tensiones internas que puedan representar una amenaza graves e inminentes a la vida del país. Esta amenaza debe ser de tal magnitud que ponga en riesgo grave la observancia de los derechos humanos de toda la población y su integridad.

Los supuestos enunciados en las literales a), b), c) y d) no contravienen precepto constitucional alguno, en tanto que prevén los casos en los que dada la gravedad de la amenaza que se suscita, el Estado pueda dictar con la celeridad y agilidad necesaria las medidas para afrontarlas.

En razón de lo anterior, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 16 que pretende reformar el Artículo 8 del Decreto 7 de la Ley de Orden Público.

ii) Se proyecta adicionar el Artículo 9 al Decreto 7 de la Asamblea Constituyente, el cual quedaría así:

**“Artículo 17.** *Se adiciona el artículo 9 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 9. El Presidente de la República en la declaración del estado de prevención podrá disponer según la gravedad del evento, cualquiera de las siguientes acciones:*

- 1. Limitar la entrada, permanencia, tránsito y salida del territorio nacional o de ciertas áreas del mismo.*
- 2. Cerrar o limitar por ciertas horas el tránsito de naves marítimas, aeronaves o vehículos terrestres.*
- 3. Evacuaciones donde se prevé impactos directos de epidemias, contaminaciones graves o por los efectos de los fenómenos naturales que se prevé sucederán.*
- 4. Ordenar a los habitantes que no salgan de sus residencias o áreas determinadas del territorio para evitar exponer su integridad.*
- 5. Racionar la distribución de productos de primera necesidad para garantizar un abastecimiento igualitario.*
- 6. Dictar medidas para garantizar el acceso a servicios públicos esenciales.*
- 7. Limitar la portación de armas de fuego para uso particular y dictar medidas pertinentes para el control de su uso.*
- 8. Regular la celebración de reuniones en lugares públicos.*
- 9. Limitar la circulación de vehículos en ciertas áreas así como su*

*estacionamiento, de igual forma establecer puestos de control y de registro en diferentes zonas u horas determinadas.*

*Todas estas medidas deberán ejecutarse con la sola y única finalidad de restablecer la normalidad y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.»*

En lo que concierne al Artículo 17 que adiciona el Artículo 9 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, este persigue establecer las disposiciones que podrá adoptar el Presidente de la República al decretar el estado de prevención. Este artículo, aun cuando se prevé como adición de un texto nuevo, lo que en realidad hace es sustituir el contenido del Artículo 8 vigente, que es el cual, como quedó evidenciado, en la actualidad dispone las medidas que el Ejecutivo debe asumir al decretar estado de prevención.

Las limitaciones contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 9 propenden a cesar la plena vigencia del derecho a la libre locomoción enunciado en el Artículo 26 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Este derecho se encuentra contenido entre los susceptibles de ser afectados en su vigencia cuando ocurra alguno de los supuestos previstos en el párrafo primero del Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Del texto de los citados numerales, se advierte que las medidas que se prevén para limitar la libre locomoción en época en la que acaezca alguno de los supuestos que regula el Artículo 16 del proyecto de reforma son razonables y no riñen con el texto constitucional.

En el numeral 5) del artículo en estudio –Artículo 17 de la Iniciativa de Ley– se pretende otorgar al Presidente de la República facultad para racionar la distribución de productos de primera necesidad para garantizar un

abastecimiento igualitario.

Respecto de la previsión contenida en el citado numeral 5), en principio, cabe indicar que la afectación transitoria a la libertad de industria y comercio, encuentra respaldo en lo que establece el Artículo 43 constitucional que prevé: “*Se reconoce la libertad de industria, de comercio y de trabajo, **salvo las limitaciones que por motivos sociales o de interés nacional impongan las leyes.***” (Sin negrilla y cursiva en el original.) Cabe hacer énfasis en el hecho de que, aún y cuando el Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, no incluye la libertad de comercio e industria dentro de los derechos cuya plena vigencia puede cesar durante los estados de excepción, esa medida se justificaría por motivos sociales o de interés nacional, eso siempre que la medida se tome en concordancia con los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad.

La observancia al primero de los postulados en mención –el de necesidad- obliga a que la medida sea decretada únicamente cuando no exista otra alternativa para mantener la normalidad del funcionamiento del Estado, respecto al abastecimiento de productos de primera necesidad en el mercado interno, que permita garantizar a los habitantes de la Nación que podrán acceder a los productos de primera necesidad de manera igualitaria, en el ejercicio de sus derechos dentro de una sociedad democrática [Cfr. texto del Artículo 4 que reforma el Artículo 2 de la Ley de Orden Público, literal d)]. Ante esa circunstancia, la autoridad correspondiente tomará en cuenta que la ración de alimentos, por su carácter extremo, encontrará justificación solo en casos en los que, habiéndose decretado estado de prevención, resulte imperativo disponer la distribución equitativa de alimentos, especialmente para la atención de grupos en

estado de vulnerabilidad (niños, mujeres, ancianos, personas con capacidades distintas y personas en situación de pobreza) que requieran de la inmediata intervención del Estado para su subsistencia, cuando esta se encuentre amenazada por causas que motivaron que se decretara el estado de excepción. Debe traerse a cuenta que, en materia de derechos humanos, las nociones de igualdad y vulnerabilidad se encuentran conexas, en razón de que se comprende como grupos en estado de vulnerabilidad a aquellos que tienen sus capacidades disminuidas y se encuentran en condiciones de desigualdad material ante el resto del conglomerado social. Esas condiciones de vulnerabilidad los hacen receptores potenciales de tratos diferenciados que permitan que la igualdad no tenga únicamente enunciación formal y que, por el contrario, justifican el trato preferente y diferenciado que propenda a alcanzar la igualdad material.

Por su parte, para la observancia del segundo de aquellos principios —el de proporcionalidad— la autoridad deberá establecer que la restricción del derecho estará limitada a las exigencias de la situación y no irán más allá de lo requerido para asegurar el restablecimiento de la normalidad. La medida de racionar deberá ser acorde a sus fines, tales fines deben ser legítimos, la medida debe ser estrictamente indispensable y ser la menos gravosa para la protección de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio afectado. Para mayor comprensión del tema, se estima pertinente traer a cuenta lo afirmado por el autor Humberto Nogueira Alcalá, quien propone algunos postulados de interpretación de los derechos fundamentales, entre ellos, *el test de proporcionalidad o principio de prohibición del exceso*, que constituye parámetro de control cuando concurra la circunstancia de que, para optimizar un bien colectivo, el legislador opta por restringir un derecho humano. Este examen,

según el autor citado, consta de cuatro fases: **i.** la determinación de los fines en virtud de los cuales se limita o restringe el ejercicio de los derechos fundamentales, los cuales deben ser acordes a los fines constitucionales expresa o implícitamente contenidos en el texto constitucional; **ii.** el principio o examen de adecuación o conformidad de los medios a los fines. Implica examinar si la actuación legislativa es o no adecuada para conseguir el fin constitucional y si restringe un derecho fundamental, no se encuentra justificada, por lo que resulta contraria a la Constitución; **iii.** principio o examen de necesidad o de intervención mínima. Requiere que la norma legislativa dirigida a restringir un derecho fundamental sea una medida indispensable, es decir, que no exista otra alternativa para lograr la finalidad constitucionalmente legítima. Debe tomarse en consideración los estándares siguientes: la necesidad material, el medio debe ser el que menos afecte los derechos fundamentales; la exigibilidad espacial, que debe establecer el menor ámbito de limitación de los derechos; la exigibilidad temporal, debe disponerse en forma rigurosa la aplicación de la medida y, por último, la exigibilidad personal, debe limitarse, en la medida de lo posible, las personas a las que afecte la restricción de derechos; **iv.** principio de proporcionalidad: se trata de un análisis ponderativo, poniendo en la balanza, las ventajas e inconvenientes que se producirían para aquellos afectados en el ejercicio de sus derechos fundamentales y para el público. Constituye juicio de ponderación en el que debe establecerse si la medida tiene fin legítimo; en segundo, si la medida que se adopta es adecuada y necesaria y, en tercer lugar, si dicha medida es la que menos daña el ejercicio de los derechos en virtud del objetivo perseguido. En caso de que se determine que la restricción de derechos no cumple con uno de esos supuestos, la medida deviene inconstitucional [citado

por Dubón Espinoza de Pivaral, Silvia, *Interpretación constitucional de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos*, Opus Magna Constitucional, Tomo XII, página trescientos treinta y cuatro y trescientos treinta y cinco.] De tal manera que, aplicando el test propuesto por el citado autor, pueda llegarse a la conclusión que la medida es factible que sea decretada. En consonancia con la propuesta metodológica efectuada por el autor citado, la medida de racionar de los productos para garantizar el abastecimiento del mercado interno debe estar estrictamente limitada a adoptarse cuando las exigencias de la situación excepcionalmente lo determinen necesario y no irán más allá de lo requerido para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se hará atendiendo a la gravedad del evento, su duración y el ámbito territorial en que ocurre. La autoridad competente, en aplicación del examen de proporcionalidad, deberá ponderar adecuadamente las circunstancias fácticas que concurren en la situación concreta y, de ser factible, adoptar una medida menos gravosa, deberá preferir esta, de manera tal de restringir en el menor grado posible, los derechos fundamentales de las personas que el orden jurídico nacional y multilateral tutelan.

Ahora bien, en atención al principio de temporalidad debe tomarse en cuenta que el Decreto mediante el cual sea dispuesta la medida deberá prever que esta tendrá carácter temporal y que durará únicamente el tiempo que sea necesario para superar la situación que la ha motivado.

La concurrencia de los extremos apuntados con anterioridad haría sustentable en el orden constitucional que, al decretarse el estado de excepción, con los matices metodológicos apuntados, se tome la decisión de racionar la distribución de productos en aras de alcanzar el bien humano común público, que

es el fin supremo del Estado –Artículo 1º constitucional–.

La facultad que se pretende otorgar al Presidente de la República para dictar medidas para garantizar a la población el acceso a servicios públicos esenciales –numeral 6–, no especifica el alcance de tales medidas; pero se interpreta que estas deberán ser adoptadas en estricta observancia de la función que el Artículo 183, literal a), de la Constitución Política de la República le confiere al Presidente de la República para cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

La limitación para la portación de armas que se regula en el numeral 7 del precepto que se proyecta y analiza, se encuentra conforme a con los parámetros establecidos por el Artículo 138 constitucional, en razón de que este dispone la factibilidad de cesar la plena vigencia del derecho consagrado en el segundo párrafo del Artículo 38 *ibidem*, referido a la portación de armas.

En el numeral 8 de la norma *sub examine*, se pretende facultar al Presidente de la República para regular las celebraciones de reuniones en lugares públicos. El derecho de reunión pacífica y sin armas se reconoce en el Artículo 33 del Magno Texto y el ejercicio del mismo no puede ser restringido, disminuido o coartado, y la ley debe regularlo con el único objeto de garantizar el orden público. Este derecho también se encuentra incluido dentro los que el Artículo 138 del mismo cuerpo legal establece que su vigencia plena puede ser suspendida. La precisa redacción del segundo párrafo del Artículo 33 constitucional, respecto a que el derecho de mérito no puede ser restringido, disminuido o coartado, no debe entenderse antinomia, entre este precepto y el 138 constitucional, sino que esa dicción contenida en el primero de tales preceptos, se refiere al goce de ese derecho en condiciones de normalidad del

Estado constitucional de Derecho, en el cual la plena vigencia debe ser garantizada. En tanto que, por razones de orden público, la vigencia de ese derecho sí puede ser regulada, conforme el Artículo 138 *ibidem*. La limitación a este derecho proyectada en las reformas que se analizan, tienen como antecedentes fácticos, aquellas amenazas provenientes de eventos naturales, o que puedan afectar la salubridad de la población o que determinen que existirá desabastecimiento de productos o bienes de primera necesidad, de ahí que son razones de orden público, las que efectivamente, podrían hacer meritorio que el derecho de reunión pueda regularse, por el Presidente de la República, en un ámbito territorial y temporal determinado, cuando concurren las situaciones previstas en la Ley para decretar el estado de prevención.

Por consiguiente, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 17 del proyecto de Decreto que pretende adicionar el Artículo 9 a la Ley de Orden Público.

## II. ESTADO DE ALARMA

i) El Artículo 18 proyecta adicionar el Artículo 10 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente el cual quedaría así:

*“Artículo 18. Se adiciona el artículo 10 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 10. El estado de alarma se decretará en todo o en parte del territorio nacional, cuando se presenten las siguientes circunstancias:*

*a) Se han sucedido eventos de sismología, vulcanología, meteorología o hidrología que han causado graves daños a ciertas áreas del territorio o al territorio, afectando la infraestructura del país o han causado graves daños a poblaciones y sus medios de vida.*

*b) Se han producido brotes graves de contaminación, epidemias o circunstancias que generan crisis sanitaria y que por el área de territorio o por el número de personas afectadas aún pueden ser controladas.*

*c) Existencia de desabastecimiento de productos de primera necesidad, especialmente de alimentos.»"*

**[En la Ley de Orden Público no existe una norma con similar contenido al que se propone por medio del Artículo 18 citado.]**

El Artículo 18 del proyecto que pretende adicionar el Artículo 10 a la Ley de Orden Público, establece los supuestos en los que procedería decretar el estado de alarma, el cual ocupa el segundo lugar en la gradación que establece el Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala. El legislador constituyente omitió señalar en el texto constitucional, con especificidad, los casos en los que sería factible hacer tal declaratoria de estado de excepción, reservando para el contenido de la Ley de Orden Público, el desarrollo legislativo pertinente, por lo que compete al Congreso de la República, decretar los supuestos de mérito.

Aprécia esta Corte que en la citada norma se regularía, a diferencia del estado de prevención, el acaecimiento cierto del fenómeno natural, de las crisis sanitarias o la situación de desabastecimiento de mercados, que justificarían decretar el estado de excepción, que por su gravedad haría necesario que se dicte el Decreto gubernativo respectivo.

En congruencia con lo anterior, se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 18 del proyecto de Ley que se analiza que pretende adicionar el Artículo 10 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente.

**ii)** el Artículo 19 de ese texto propone reformar el Artículo 13 del Decreto

Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual quedaría así,

**“Artículo 19.** *Se reforma el artículo 13 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 13. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, en la declaración del estado de alarma podrá disponer, según la gravedad del evento, cualquiera de las siguientes acciones:*

- 1. Cerrar de forma temporal carreteras, rutas, caminos o áreas de paso de personas o vehículos.*
- 2. Ordenar la evacuación de personas de ciertas áreas del territorio nacional.*
- 3. Impedir el acceso, tránsito o salida de personas de ciertas áreas del territorio nacional.*
- 4. Intervenir el funcionamiento de servicios públicos y de las empresas privadas que los presten para asegurar el mantenimiento de los mismos y podrá exigir la cooperación de los empresarios y trabajadores para que no se interrumpan.*
- 5. Regular los precios de los productos de primera necesidad para su acceso y limitación en la distribución de los mismos.*
- 6. Emitir disposiciones sobre los abastecimientos de mercados.*
- 7. Ordenar la focalización de medidas de salud en ciertas áreas a manera de controlar la situación de brotes de contaminación, epidemias o crisis sanitarias, a su vez de atender de forma prioritaria a la población que pueda estar padeciendo de los efectos.*

*Todas estas acciones deberán ejecutarse con la sola y única finalidad de restablecer la normalidad y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.»*

Respecto del contenido del Artículo 19 bajo examen, se advierte que este proyecta normar materia regulada en la actualidad en el Artículo 13 objeto de

reforma.

**“Artículo 13.** *Cuando el Ejecutivo decida decretar el estado de alarma, señalará el todo o parte del territorio nacional afectado por él, pudiendo restringir algunas o todas las garantías señaladas en el artículo 151 de la Constitución y durante su vigencia, el Ejecutivo podrá adoptar, además de las aplicables al estado de Prevención, las medidas siguientes:*

*1) Intervenir el funcionamiento de los servicios públicos y de las empresas privadas que los presten, para asegurar el mantenimiento de los mismos y podrá, asimismo, exigir la cooperación de los empresarios y de sus trabajadores para que no se interrumpan.*

*2) Exigir los servicios o el auxilio de particulares, cualesquiera que sean el fuero y condición de las personas, para los efectos de mantener el funcionamiento de los servicios de utilidad pública o de aquellos cuyo servicio o auxilio se estimen necesarios.*

*3) Negar la visa de pasaportes a extranjeros, domiciliados o no en el país, o disponer su concentración en determinados lugares o su expulsión del territorio nacional.*

*4) Obligar a cualquier persona a que resida en determinado lugar; a que permanezca en su residencia, o que se presente a la autoridad en los días y horas que se le señalaren cuando fuere requerida.*

*5) Prohibir el cambio de domicilio o de residencia a las personas que prestaren servicios de carácter público o de similar naturaleza en cualquier industria, comercio o trabajo.*

*6) Cancelar o suspender las licencias extendidas para la portación de armas y dictar las medidas que fueren pertinentes para el control de las últimas.*

7) *Centralizar las informaciones relativas a la emergencia, en algún funcionario, dependencia u oficina pública.*

8) *Prohibir y suspender las reuniones, huelgas o paros, con disposiciones y medidas adecuadas al caso y a las circunstancias de la emergencia".*

El Artículo 19 del proyecto de decreto que pretende reformar el Artículo 13 de la Ley de Orden Público, establece que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, en la declaración de estado de alarma, según la gravedad del evento puede disponer de las acciones antes transcritas.

Los primeros tres numerales de la norma referida suponen la cesación de la plena vigencia del derecho a la libre locomoción enunciado en el Artículo 26 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual se encuentra incluido en el catálogo de derechos que pueden limitarse cuando se suscite un estado de excepción de conformidad con el Artículo 138 *ibidem*.

El Artículo 120 del Magno Texto, faculta al Estado para intervenir empresas que prestan servicios públicos, en casos de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario. El numeral 4 del Artículo 19 de la reforma que se pretende introducir en el ordenamiento jurídico, se refiere a la facultad de intervenir servicios públicos, la que, si bien no se encuentra incluida en el Artículo 138 constitucional, como se ha señalado con antelación la Constitución debe ser interpretada en su contexto.

La regulación de precios de los productos de primera necesidad para su acceso y limitación en la distribución de los mismos –numeral 5–, encuentra respaldo en el Artículo 43 constitucional que, si bien reconoce la libertad de industria, comercio y trabajo, establece la salvedad de su limitación por motivos sociales o de interés nacional que establezcan las leyes. Esta limitación temporal,

excepcional y necesaria, deberá ser proporcional a la situación fáctica que concurra para justificar el estado de excepción y debe ser interpretada en sentido restrictivo, de manera que afecte en la menor medida posible el derecho relacionado, tomando en consideración que de conformidad con el Artículo 118 de Texto Fundamental, el régimen económico de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social.

La facultad que se pretende otorgar para que el Presidente de la República disponga emitir disposiciones sobre abastecimiento de mercados –numeral 6–, que se correlaciona con la crisis que podría suscitarse en caso que el suministro de estos no estuviera garantizado, tiene sustento constitucional en los preceptos citados y consideraciones efectuadas en el párrafo anterior respecto a la regulación de precios.

En lo que concierne a la orden de focalizar las medidas de salud en ciertas áreas a manera de controlar la situación de brotes de contaminación, epidemias o crisis sanitarias, priorizando la atención de quienes puedan estar sufriendo sus efectos, se ajusta a lo regulado en los Artículos 93 y 94 del Magno Texto que, respectivamente, reconocen el derecho a la salud como un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna y regula la obligación estatal de velar por la salud de todos los habitantes, para cuyo efecto se deben desarrollar labores de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y complementarias a fin de procurar a la población el más completo bienestar físico mental y social.

En congruencia con lo anterior, se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 19 del proyecto de Ley que se analiza; que proyecta reformar el Artículo 13 de la Ley de Orden Público.

### III. ESTADO DE CALAMIDAD PÚBLICA

i) El Artículo 20 proyecta reformar el Artículo 14 de la Ley de Orden Público, y su texto quedaría así:

*“Artículo 20. Se reforma el artículo 14 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 14. El estado de calamidad pública se decretará en todo o en parte del territorio nacional, cuando se presenten las siguientes circunstancias:*

*a) Varias personas han perdido la vida o sus bienes a consecuencia de eventos de sismología, vulcanología, meteorología, hidrología, epidemias, brotes de contaminación o como efecto de crisis sanitaria.*

*b) Desplazamiento de una comunidad de su zona de habitual residencia hacia otra zona como consecuencia de inundaciones, derrumbes, erupciones, epidemias, contaminación o crisis sanitaria.*

*c) Crisis de abastecimiento de alimentos básicos como consecuencia de pérdidas de siembra o cosechas.*

*d) Cualquier otra situación de las no contempladas en los estados de prevención o alarma que tenga como fundamento situaciones de la naturaleza y que rebasan lo previsible en cuanto a sistemas de reducción de desastres.»”*

El Artículo 14 de la Ley de Orden Público vigente regula:

*“Artículo 14. El Estado de calamidad pública podrá ser decretado por el Ejecutivo para evitar en lo posible los daños de cualquier calamidad que azote al país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos.”*

El Artículo 20 que pretende reformar el Artículo 14 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, desarrolla los supuestos en los que podría ser factible decretar el estado de calamidad pública, en todo o parte del territorio

nacional, suponiendo en las situaciones de hecho que concurren, una mayor gravedad que aquellas reguladas en los estados de prevención y de alarma. Procede el estado de calamidad en el caso de que varias personas ya han perdido la vida o sus bienes, como consecuencia de eventos naturales o de crisis sanitaria; se ha producido desplazamiento de personas de las zonas en las que tengan habitualmente su residencia por hechos de la naturaleza; existe un desabastecimiento de alimentos básicos como consecuencia de pérdidas de siembras o de cosechas y, finalmente, se dispone una cláusula abierta para declarar el estado de calamidad pública, debido a cualquier evento relacionado con la naturaleza, que no se haya determinado en los estados de prevención o de alarma.

Esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE**, para la reforma proyectada en el Artículo 20 de la iniciativa de ley para reformar el Artículos 14 de la Ley de Orden Público.

ii) **“Artículo 21.** *Se reforma el artículo 15 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente el cual queda así: «Artículo 15. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, en la declaración del estado de calamidad pública puede decretar cualquiera de las acciones necesarias y reguladas para los estados de prevención y alarma, así como disponer de las siguientes medidas:*

a) *Intervenir temporalmente en el funcionamiento de los servicios públicos y de las empresas privadas que los presten, para asegurar su funcionamiento, requiriendo la cooperación de los dueños o empresarios y sus trabajadores.*

b) *Ordenar a los prestadores de servicios públicos su auxilio para la evacuación de los habitantes de las regiones, zonas o lugares afectados o en peligro;*

c) *Dictar y ejecutar las acciones necesarias para evitar que los efectos de la emergencia causen perjuicio a otras regiones, zonas o lugares, especialmente para prevenir daños personales.*

d) *Si las regiones, zonas o lugares afectados se ubican en los límites de las fronteras internacionales, se ordenará su resguardo y dará noticia a las autoridades de los países vecinos, a las que, en la medida de sus posibilidades, prestará ayuda solidaria, o la aceptará en reciprocidad.*

e) *Exigir los servicios o auxilio de los particulares, cuando éstos (sic) sean necesarios para mantener en funcionamiento los servicios públicos o los privados destinados a uso público.*

f) *Controlar la entrada y salida de los lugares afectados por la calamidad pública, y el tránsito en las mismas.*

g) *Ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, agua, medicinas y cualquier otro artículo que se precisen para la atención de personas en lugares seriamente afectados por la emergencia, con el debido control de sus ingresos y egresos. Disponer ordenadamente su distribución a quienes más los necesiten, de modo particular o (sic) a niños, ancianos, enfermos, discapacitados y mujeres madres de escasos recursos.*

*Con el fin de evitar mayores daños se brindará ayuda inmediata a lugares habitados que hubieren resultado dañados o que resulten posteriormente aquejados por la emergencia, y prioritariamente, a aquellos habitantes de poblaciones vulnerables carentes de recursos o medios para superarlos. Todas estas acciones deberán ejecutarse con la sola y única finalidad de restablecer la normalidad y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.»* El Artículo 15 de la Ley de Orden Público vigente establece:

**“Artículo 15.** *El Presidente de la República podrá, en estos casos, tomar las medidas siguientes:*

1) *Centralizar en la entidad o dependencia que el decreto señale, todos los servicios públicos, estatales y privados, en la forma y circunstancias que el estado de calamidad pública lo requiera. Cuando se trate de servicios que presten entidades de carácter internacional, se procederá de acuerdo con los convenios respectivos.*

2) *Limitar el derecho de libre locomoción, cambiando o manteniendo la residencia de las personas, estableciendo cordones sanitarios, limitando la circulación de vehículos o impidiendo la salida o entrada de personas en la zona afectada.*

3) *Exigir de los particulares el auxilio o cooperación que sean indispensables para el mejor control de la situación en la zona afectada.*

4) *Impedir concentraciones de personas y prohibir o suspender espectáculos públicos y cualquier clase de reuniones.*

5) *Establecer precios máximos o mínimos para los artículos de primera necesidad y evitar su acaparamiento.*

6) *Ordenar la evacuación de los habitantes de las regiones afectadas o que estén en peligro.*

7) *Dictar las medidas adecuadas para el resguardo de las fronteras internacionales.*

8) *Tomar todas las medidas necesarias para que la calamidad no se extienda a otras zonas para la protección de las personas y de sus bienes.”*

Respecto a las medidas que pudiera adoptar el Presidente de la República al suscitarse hechos que determinen la necesidad de decretar el estado de calamidad –Artículo 21 que pretende reformar el Artículo 15 de la Ley de Orden

Público—, se observa que los contenidos en las literales a), b) y e), se relacionan con la prestación de servicios públicos, en lo concerniente a la facultad de que estos sean intervenidos, se ordene su prestación en auxilio de la evacuación de los habitantes de lugares afectados o en peligro o la medida de exigir los servicios o el auxilio de particulares, cuando estos sean necesarios para mantener el funcionamiento de aquellos.

Esta Corte ya se ha pronunciado con antelación en este dictamen, respecto a que el Artículo 120 de la Constitución faculta al Estado para intervenir las empresas que prestan el servicio público, por el tiempo estrictamente necesario y por causas de fuerza mayor. Razón por la cual, con fundamento en el precepto citado, las medidas que en se sentido se asuman tienen respaldo constitucional.

En lo concerniente a la disposición tendente a controlar la entrada y salida de personas de las personas afectadas por la calamidad pública y el tránsito de las mismas –literal f)—, esta tiene raigambre constitucional en congruencia con lo regulado en el Artículo 138 constitucional en conexión con el Artículo 26 de ese cuerpo legal, en razón de que el derecho de locomoción está contenido dentro de aquellos cuya plena vigencia puede cesar en el estado de excepción.

Las medidas previstas en las literales c), d) y g) del artículo bajo análisis, permitirían dictar y ejecutar acciones para evitar que los efectos de la situación de emergencia se expandan a otras latitudes, inclusive, extranjeras; o bien, ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas alimentarias, agua, medicinas o cualquier otro artículo necesario para la atención de las personas, debido a la crisis y la distribución en forma ordenada de tales bienes. Esta Corte no advierte que tales medidas violen, limiten o restrinjan en forma irrazonable o

desproporcionada derechos fundamentales garantizados por el Texto Fundamental o los tratados internacionales en materia de derechos humanos, porque la adopción de esas medidas podrían resultar necesarias para salvaguardar la vida y la integridad personal de los habitantes de la República, lo cual es congruente con lo dispuesto en los Artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En tal virtud, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE**, para la reforma proyectada en el Artículo 21 de la iniciativa de ley para reformar, el Artículo 15 de la Ley de Orden Público.

#### **IV. ESTADO DE SITIO**

i) Se proyecta reformar los Artículos 16 de la Ley de Orden Público vigente, por medio del Artículo 22, del texto bajo análisis, el cual quedaría de la manera siguiente:

*“**Artículo 22.** Se reforma el artículo 16 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente el cual queda así: «Artículo 16. El estado de sitio se decretará en todo o en parte del territorio nacional, cuando se presente actos que tienden a vulnerar la seguridad del Estado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3 de la presente ley.»”*

El Artículo 16 de la Ley de Orden Público que se encuentra vigente en la actualidad (reformado por el Artículo 6 del decreto 89-70 del Congreso de la República) norma: *“El Ejecutivo podrá decretar el Estado de Sitio no sólo (sic) con el motivo de actividades terroristas, sediciosas o de rebelión que pretendan cambiar por medios violentos las Instituciones Públicas o cuando hechos graves pongan en peligro el orden constitucional o la seguridad del Estado; si no también cuando se registraren o tuvieran indicios fundados de que han de sucederse*

*actos de sabotaje, incendio, secuestro o plagio, asesinato, ataques armados contra particulares y autoridades civiles o militares u otras formas de delincuencia terrorista y subversiva. Para los efectos del último párrafo del artículo 152 de la Constitución de la República [se refiere a la Constitución de mil novecientos sesenta y cinco], los hechos enumerados a los indicios fundados de que pueden sucederse, serán considerados como constitutivos de guerra civil.”*

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley que pretende reformar la Ley de Orden Público, se lee: ***“El espíritu actual del texto vigente no escapa de la época de su creación, se configura dentro del contexto social de la doctrina de seguridad nacional y la visión estatocéntrica del Estado...”***

Como cuestión inicial, dada la remisión que el Artículo bajo análisis efectúa al Artículo 3 de la Ley de Orden Público –que se proyecta modificar mediante el Artículo 5 del proyecto de reformas– se estima pertinente acotar que esta Corte, en apartado anterior, al analizar el contenido del Artículo 3 citado, emitió dictamen favorable condicionado del texto propuesto supeditando su constitucionalidad a que en el primer párrafo, al aludir a la seguridad del Estado, también se prevea que esta debe protegerse de graves eventos internos cuando amenacen con desestabilizar la seguridad interior del país. Tal condicionamiento es de alta relevancia para la correcta intelección de la remisión que se hace en el artículo que ahora se analiza al precepto antes aludido.

Francia Elena Díaz Cardona asevera: *“El criterio predominante en lo que respecta a los hechos que motivan la declaratoria de excepción se puede resumir en dos causales; la alteración del orden externo y la alteración de orden interno; son estos los dos casos universalmente admitidos por todos los países que han legislado sobre el particular...”* [Cfr. Díaz Cardona, Francia Elena, *Fuerzas*

*Armadas, Militarismo y Constitución Nacional en América Latina*, página ciento cincuenta y seis.]

En el Derecho Constitucional comparado, observamos que, *inter alia*, las constituciones de Chile (Artículo 39), Bolivia (Artículo 137), Perú (Artículo 137°), Venezuela (Artículo 337), Argentina (Artículo 23), incluyen dentro de las causales para decretar el estado de excepción no solo la invasión o guerra exterior, sino, asimismo, la conmoción interna que ponga en peligro la seguridad de la Nación, o inclusive señalan la guerra civil o peligro inminente que esta se produzca (Perú).

Miguel Ángel Ekmekdjian afirma: *“El estado de sitio, puede ser definido como un instituto creado por la Constitución, como respuesta excepcional y transitoria, para hacer frente a situaciones de emergencia que impliquen peligro inminente y real para el orden institucional o incluso para la existencia misma de la República. Tiene como objetivo principal el de restaurar el pleno ejercicio de la Constitución, tanto en su parte orgánica como en los derechos y garantías, no el de alterar el sistema constitucional...”*. [Cfr. Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II, página ciento treinta”. Ekmekdjian, en su citada obra, al analizar el Artículo 23 de la Constitución Nacional de la República de Argentina [páginas seiscientos veintinueve y siguientes] afirma que son dos las situaciones de emergencia previstas para declarar el estado de excepción: a) *la conmoción interior* y b) *el ataque exterior*. Respecto a la primera asegura que: *“es todo desorden o emergencia doméstica que traiga aparejado un daño real e inminente a las instituciones de la República. Como se puede apreciar entonces, no cualquier desorden o conmoción justifica la declaración del estado de sitio, sino que es necesario que tenga aptitud para generar ese peligro potencial o real de daño...”*

Carlos E. Colautti, al analizar el Artículo 23 citado en el precedente párrafo, apunta que: *“La existencia de la primera circunstancia [el ataque exterior], es objetiva; no depende de una evaluación de los poderes públicos. No ocurre lo mismo con la segunda, frente a la cual se presentan dos interrogantes. En primer lugar, que se entiende por conmoción y, en segundo término, qué grado de conmoción es necesario para que pueda declararse el estado de sitio en virtud de que aquélla (sic) pone en peligro el ejercicio de la Constitución. Esta evaluación es privativa de los poderes públicos. [Cfr. Colautti, Carlos E, Derecho Constitucional, página trescientos cincuenta.]*

Pedro Cruz Villalón, al referirse a la insurrección o acto de fuerza contra el ordenamiento constitucional, como motivo para declarar el estado de sitio en el Reino de España [Cruz Villalón, Pedro, *Estados Excepcionales y Suspensión de Garantías*, página ciento diez], refiere: *“En este caso no estamos ante simples crisis de orden público o de conflictividad social, sino como se ha señalado, ante supuestos de enorme gravedad que ponen directamente en cuestión la supervivencia del orden político libremente adoptado (...) Se trata, en este caso, de un atentado contra las instituciones básicas del Estado, destinado a modificar por la fuerza el proceso de formación y manifestación de los órganos de la soberanía popular. Estos atentados pueden tener su origen tanto en movimientos insurreccionales, como en golpes de fuerza originados en el interior mismo del aparato del Estado, como una combinación de ambos elementos.// Ante un supuesto de esta naturaleza son los supremos órganos del Estado, el Gobierno y el Parlamento, quienes habrán de decidir lo que sea más oportuno en relación con el restablecimiento de la seguridad del Estado y de sus instituciones. A ellos les corresponderá decidir si la medida más apropiada es la declaración del*

*estado de sitio, o si, por el contrario, las circunstancias no hacen de esta la medida más aconsejable...”*

De la lectura de la doctrina transcrita, se deduce la complejidad de la que está revestida la dilucidación del tema que en este apartado se analiza. El texto constitucional vigente no reguló con precisión los casos en los que podría ser declarado el estado de sitio. La tarea de ese desarrollo normativo se prevé en el Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponderá efectuarlo en la Ley de Orden Público. Sin embargo, el Artículo 138 del Magno Texto fija los supuestos en los que procede decretar el estado de excepción, *inter alia*, la perturbación grave de la paz y la concurrencia de actividades contra la seguridad del Estado. Estos supuestos no excluyen las conmociones internas como causales para decretar el estado de excepción. Antes bien, podrán provenir estos de fuentes internas que ameriten que el Estado actúe, conforme sus funciones constitucionales en defensa de los derechos fundamentales para la protección de los habitantes de la República.

El Artículo 139 de la Constitución Política de la República establece, además, la gradación respecto a la cual se desarrollarán en la Ley de Orden Público las medidas y facultades que ostenten las autoridades respectivas, cuando concurren las circunstancias fácticas que hagan aconsejable dictar un estado de excepción, dentro de ellas se encuentra el estado de sitio, sin que se definan las causales en las que pueda proceder dictar el Decreto respectivo, seguidamente, establece el estado de guerra . El Artículo 138 del Magno Texto, no define lo que deberá entenderse por actividades contra la seguridad del Estado; sin embargo, el intérprete constitucional, de conformidad con los principios de unidad de la Constitución y de concordancia práctica, no puede

incurrir en el absurdo de estimar que no existen diferencias entre el estado de sitio y el estado de guerra contenidos en el Artículo 139 precitado. Efectivamente, el legislador constituyente previó gradación entre ambos estados de excepción, haciendo reserva de Ley Constitucional, para el desarrollo de las medidas y facultades que procedan en los estados de excepción aludidos. En el proyecto que se analiza, se incurre en el yerro de pretender regular que la concurrencia de la fuerza o la amenaza de la fuerza exterior es causal, exclusiva, del estado de sitio. Esto es porque remite al texto del Artículo 3 que se proyecta adicionar a la Ley de Orden Público [sobre el que esta Corte emitió Dictamen Favorable condicionado], porque como se apuntó en el apartado correspondiente de este Dictamen, pueden existir factores y movimientos internos que harían meritorio que se dicten medidas tendentes a garantizar los derechos fundamentales de los habitantes de la República, y que permitan restablecer el orden público en un espacio y tiempo determinado.

Derivado de lo anterior, será el Congreso de la República el competente para regular las causales que motivan cada estado de excepción, así como para establecer los parámetros que comprendan el término de seguridad del Estado, para los efectos de la Ley de Orden Público; sin embargo, este Tribunal como máximo intérprete de la Constitución y las Leyes, debe velar porque las disposiciones que se introduzcan al ordenamiento jurídico guatemalteco, guarden coherencia con el sistema de valores y principios que la Constitución consagra. Esta Corte estima que no es razonable la exclusión de las amenazas que provenga del interior del Estado de las causas que pueden motivar la decisión de asumir un estado de sitio. No incluir entre tales supuestos las amenazas que puedan provenir de asuntos internos podría colocar al Estado en condiciones de

vulnerabilidad sin protección contra los eventos que puedan afectar sus instituciones o su naturaleza libre, independiente y soberana. En este aspecto debe considerarse que la Constitución Política de la República postula que el Estado se organiza para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades y, que para alcanzar tales propósitos su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo (Artículo 140 constitucional). De esa cuenta, en el Título XII del Libro II del Código Penal, se tipifican los delitos contra el Orden Institucional. Claro está la persecución de los actos típicos antijurídicos podría hacerse dentro de la normalidad del Estado Constitucional de Derecho, pero si estas son de grave magnitud podría ser necesario que la legislación prevea las medidas para proteger los derechos fundamentales de los habitantes de la República, así como la preservación de las instituciones democráticas del Estado. Razón por la cual el texto que se propone adjudicar al Artículo 16 debe ser revisado.

En congruencia con lo anterior, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 22 que pretende reformar el Artículo 16 de la Ley de Orden Público, condicionado a que se clarifique la redacción del Artículo 5, que pretende adicionar el Artículo 3 a la Ley de Orden Público, respecto a que esa norma prevea en el párrafo primero, además de los elementos de fuerza exterior, que la seguridad del Estado también debe protegerse de graves eventos internos cuando estos amenacen con desestabilizar la seguridad interior del país.

ii) Se proyecta reformar el Artículo 18 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente de la manera siguiente: **“Artículo 23.** *Se reforma el artículo 18 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente el cual queda así: «Artículo. 18. Todas las autoridades y entidades estatales de cualquier*

*naturaleza que sean, están obligadas a prestar al ministerio del ramo designado en el decreto gubernativo en el que se declara el estado de excepción, el auxilio y cooperación que les sean requeridos dentro de la esfera de su competencia.»*

El texto que se propone guarda coherencia con el contenido del Artículo 18 vigente que establece: *“Artículo 18. Todas las autoridades y entidades estatales, de cualquier naturaleza que sean, están obligadas a prestar a la autoridad militar el auxilio y cooperación que les sean requeridos, dentro de la esfera de su competencia.”*

Por medio de esta norma se pretende regular la obligación de todas las autoridades y entidades del Estado, de prestar auxilio y cooperación, en la esfera de sus competencias al Ministro del Ramo que se designe en el Decreto gubernativo, como coordinador de las medidas, según la naturaleza del estado de excepción que se establezca. Este precepto propende hacia la eficacia de la gestión gubernamental para enfrentar la crisis, de la naturaleza que fuere, conforme lo regulado en la Constitución y en la Ley específica de la materia. Especial consideración requiere observar que el auxilio y cooperación que las entidades descentralizadas del Estado presten, debe ser sin menoscabo de su autonomía y congruente con el principio de excepcionalidad; además, del principio de legalidad que regula el Artículo 154 de la Constitución Política de la República.

Como puede apreciarse, el texto propuesto y el vigente coinciden así en su totalidad, diferenciándose únicamente en cuanto a prever a los Ministerios de Estado como encargados de coordinar las medidas a asumir, a diferencia del texto actual que confiere esa función a las autoridades militares.

En concordancia con lo anterior, esta Corte emite **DICTAMEN**

**FAVORABLE** del Artículo 23 que pretende reformar el Artículo 18 de la Ley de Orden Público.

iii) **“Artículo 24.** *Se reforma el artículo 19 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente el cual queda así: «“Artículo 19. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para la declaración del estado de sitio podrá decretar cualquiera de las acciones estrictamente necesarias autorizadas en los estados de prevención, alarma y calamidad pública, así como las siguientes:*

a) *Detener a cualquier persona que ejecute actos en contra del orden constitucional. La persona detenida se pondrá a disposición de la autoridad judicial competente en el plazo legalmente establecido, y no podrá quedar sujeto a ninguna otra autoridad.*

b) *Limitar a las personas, cuando la autoridad tenga motivos razonables para ello, su entrada, permanencia, tránsito o salida del territorio nacional; obligarle a que permanezca en su residencia, o prohibir su presencia en zonas o lugares controlados por la autoridad a fin de preservar o restaurar el orden público.*

c) *Limitar las celebraciones y manifestaciones, de cualquier naturaleza, se exceptúan las reuniones orgánicas de los partidos políticos.*

*Todas estas acciones deberán ejecutarse con la sola y única finalidad de restablecer la normalidad y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.»”*

El Artículo 19 de la Ley de Orden Público (reformado por el Artículo 7, del Decreto 89-70 del Congreso de la República), regula:

**“Artículo 19.** *En el estado de sitio son aplicables todas las medidas establecidas para los estados de prevención y alarma, pudiendo además la autoridad militar:*

- 1) *Intervenir o disolver sin necesidad de prevención o apercibimiento, cualquier organización, entidad, asociación o agrupación, tenga o no personalidad jurídica.*
- 2) *Ordenar sin necesidad de mandamiento judicial o apremio, la detención o confinamiento:*
  - a) *De toda persona sospechosa de conspirar contra el gobierno constituido, de alterar el orden público o de ejecutar o propiciar acciones tendientes a ello; y*
  - b) *De toda persona que pertenezca o haya pertenecido a las organizaciones o grupos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 64 de la Constitución;*
- 3) *Repeler o reprimir por los medios preventivos, defensivos u ofensivos que fueren adecuados a las circunstancias, cualquier acción, individual o colectiva, que fuere contraria a las disposiciones, acuerdos u ordenanzas dictadas para el restablecimiento de la normalidad".*

En el Artículo 24, del proyecto de reforma del Artículo 19 citado, literal a, se alude a la detención de las personas que ejecuten actos contra el *orden constitucional*, sin embargo, el Título XII del Libro Segundo del Código Penal mencionado en este párrafo, se refiere a los delitos contra el Orden Institucional, que incluye en el capítulo I los Delitos contra la Constitución, en el capítulo III los Delitos contra el Orden Político Interno del Estado, en el capítulo IV, los Delitos contra el Orden Público, etcétera, de tal suerte que no existe identidad entre la dicción "institucional" que se emplea en el Código Penal y la palabra "constitucional" que se lee en la literal a) del artículo bajo examen. Esta discrepancia, sin embargo, no es óbice para que esta Corte emita dictamen favorable respecto del artículo que se analiza, en especial porque el término constitucional utilizado en el texto bajo estudio hace mayor referencia al bien jurídico que se pretende tutelar mediante esas previsiones legales. Sin embargo,

en salvaguarda de la coherencia del ordenamiento jurídico, se considera pertinente exhortar al Congreso de la República a efecto de que armonice los términos de ambas preceptivas, debiendo introducir, en todo caso, reforma al epígrafe del Título XII del Libro Segundo del Código Penal que en la actualidad hace alusión a “*Los delitos contra el orden institucional*”.

Respecto de la literal b) de la norma que se analiza –reforma al Artículo 19 de la Ley de mérito–, si bien podría ser acorde con el Artículo 138 constitucional que incluye la posibilidad de cesar la plena observancia del Artículo 26 del Magno Texto, que enuncia el derecho a la libre locomoción, debe examinarse la facultad que se pretende atribuir a la autoridad competente la función en cuanto a poder impedir a las personas la entrada, permanencia o salida del territorio nacional. Esa previsión, por su redacción generalizada en el caso de los ciudadanos guatemaltecos, podría generar contravención al segundo párrafo del citado Artículo 26: “*No podrá expatriarse a ningún guatemalteco, ni prohibírsele la entrada al territorio nacional o negársele pasaporte u otros documentos de identificación*”. Una interpretación que podría favorecer la compatibilidad de la medida que propone con el texto fundamental, es prever que esta se asumirá en el contexto de que sean agentes externos los que produzcan una amenaza a la independencia, existencia o integridad territorial del país [según se propone en el proyecto de reformas *sub examine*.]

En lo concerniente a las medidas que podrían ejecutar las autoridades respectivas, se observa que estas deberán ser congruentes con la gradación y gravedad de las situaciones que se confrontan en el estado de sitio, por tal motivo deben tener relación de proporcionalidad y razonabilidad con tales hechos.

En lo concerniente a la literal c) del Artículo 24 que proyecta reformar el Artículo 19 de la Ley de Orden Público, se advierte que ese precepto facultaría al Presidente de la República, en Consejo de Ministros para limitar las celebraciones y manifestaciones de cualquier naturaleza, exceptuando las reuniones orgánicas de los partidos políticos. En principio, cabe asentar que el derecho de reunión y manifestación –consagrado en el Artículo 33 constitucional– se encuentra comprendido dentro del catálogo de derechos que el Artículo 138 del Magno Texto regula que pueden ser suspendidos durante la vigencia del estado de excepción, razón por la cual no se observa inconformidad alguna con el último precepto citado. Además, la norma propuesta es congruente con lo que establece el segundo párrafo del Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que la Ley de Orden Público no debe afectar el funcionamiento de los partidos políticos. En consecuencia, es procedente dictaminar favorablemente a la literal c) aludida.

Por las razones anteriores se estima que el texto del Artículo 24 debe ser revisado.

En congruencia con lo anterior, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 24 que pretende reformar el Artículo 19 de la Ley de Orden Público, literal a) y c) y emite **DICTAMEN DESFAVORABLE** de la literal b) de ese precepto.

## **V. ESTADO DE GUERRA**

i) **“Artículo 25.** *Se reforma el artículo 23, del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 23. El estado de guerra se decretará por el Congreso de la República de conformidad con la literal f (sic) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, cuando a*

*solicitud del Ejecutivo se justifique lo siguiente:*

*a) Se han agotado las vías de soluciones pacíficas a las controversias establecidas en la Carta de Naciones Unidas y en las disposiciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.*

*b) Agresión o el uso de la fuerza contra el territorio nacional, contra los habitantes del país o contra las fuerzas armadas del país de forma flagrante.*

*El Ejecutivo solicitará al Congreso de la República la inmediata autorización para utilizar la fuerza de forma proporcional para contrarrestar la ofensiva militar a la que se estuviere sujeto.»"*

En la actualidad en la Ley de Orden Público establece: *"Artículo 23. El estado de guerra se decretará por el Congreso de la República de conformidad con el inciso 6º del Artículo 170 de la Constitución, a solicitud del Ejecutivo, tomándose en cuenta los intereses nacionales y la situación internacional."*

El Artículo 23 del proyecto de reformas regula lo relativo al estado de guerra, previendo que este podrá ser declarado, a solicitud del Ejecutivo, por el Congreso de la República, en ejercicio de la atribución que le confiere a este el Artículo 171, literal f), del Magno Texto [*Corresponde también al Congreso... f) Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz.*] La declaratoria de estado de guerra, se encuentra regulado en la actualidad en el Artículo 23 de la Ley de Orden Público, en el que se otorga al Organismo Legislativo la función aludida [*El estado de guerra se decretará por el Congreso de la República de conformidad con el inciso 6º del Artículo 170 de la Constitución (de mil novecientos sesenta y cinco), a solicitud del Ejecutivo, tomando en cuenta los intereses nacionales y la situación internacional.*]

El Artículo 138 de la Constitución Política de la República regula que en

*caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o de calamidad pública*, podrá cesar la plena vigencia de los derechos que ahí se refiere. En estos casos, el Presidente de la República en Consejo de Ministros debe hacer la declaratoria correspondiente, y en el Decreto respectivo se debe convocar al Congreso de la República para que conozca del asunto, lo ratifique, modifique o impruebe.

Esta Corte deduce del análisis del texto constitucional, que la *declaración de la guerra* y la ratificación, modificación o desaprobación del Decreto que declare *el estado de excepción de guerra*, son dos institutos distintos.

El primero corresponde a las atribuciones específicas que se han conferido al Congreso de la República, sea que la solicitud provenga del Organismo Ejecutivo o que el Organismo Legislativo lo determine así, porque la seguridad del Estado lo demande. La literal f), del Artículo 171 constitucional, no regula que para hacer tal declaratoria el Congreso se encuentre supeditado a la solicitud del Organismo Ejecutivo.

En tanto que, en el segundo de los institutos referidos, el estado de excepción cuya declaratoria se hace necesaria por virtud de que el país se encuentra en guerra, debe seguir el procedimiento y gradación de las medidas que los Artículos 138 y 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala establecen. Dentro de ellos, la declaratoria del estado de excepción por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, y la convocatoria al Congreso para que conozca del asunto. De lo anterior se deriva que este sí se encuentra sujeto a los controles de pesos y contrapesos entre los dos Organismos de Estado mencionados.

En el precepto que se proyecta aprobar incluido en la iniciativa que ahora

se analiza, se incluyen supuestos de procedencia para la *declaratoria de guerra* y no para que proceda declarar el estado de excepción de guerra, porque supedita la procedencia de la decisión aludida: **a)** al agotamiento de soluciones pacíficas a las controversias establecidas en la Carta de Naciones Unidas y en las disposiciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; **b)** se ha producido una agresión o uso de la fuerza contra el territorio nacional. En otros términos, en estos supuestos, eventualmente, procedería la *declaratoria de guerra*. Sin embargo, la norma es omisa, al señalar la regulación atingente al estado de excepción provocado por la conflagración acaecida, razón por la cual se estima que si el Organismo Legislativo pretende regular la función que le fuera conferida en la literal f), del Artículo 171 de la Constitución Política de la República, ello deberá hacerse en un cuerpo normativo distinto del *sub examine*, que regule el Derecho de Guerra, con observancia de la normativa internacional reguladora de la materia.

En congruencia con lo anterior, esta Corte emite **DICTAMEN DESFAVORABLE** sobre el Artículo 25 de la iniciativa de ley que pretende reformar el Artículo 23 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente.

**ii) “Artículo 26.** *Se reforma el artículo 24 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 24. Las disposiciones extraordinarias que se dicten y planifiquen a nivel del estado mayor en los estados de guerra deben incorporar las previsiones de integrar las disposiciones del derecho internacional humanitario y uso de la fuerza.*

*Las restricciones al derecho internacional de los derechos humanos serán compatibles únicamente en el caso de necesidad, proporcionalidad y legalidad.*

*Todas las acciones deberán ejecutarse con la sola y única finalidad de*

*restablecer la normalidad y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.»*

El artículo 24 de la Ley de Orden Público vigente establece:

*“**Artículo 24.** Sin perjuicio de las disposiciones extraordinarias que deben tomarse en el estado de guerra y de la observancia de las normas y usos internacionales, esta ley será aplicable como supletoria en cualquiera de sus estados, para resguardar el orden interno y la seguridad del Estado.”*

Esta Corte advierte que el texto del proyecto de norma transcrita, en lo concerniente a que durante el estado de guerra las disposiciones extraordinarias que se dicten a nivel de estado mayor, deben incorporar las previsiones que integran el derecho internacional humanitario, es congruente con el principio *pacta sunt servanda*, dado que esas regulaciones propenden esencialmente a la protección de las personas que no participan en las hostilidades o que han cesado de participar en estas. Este derecho dimana fundamentalmente de los cuatro convenios de Ginebra de mil novecientos cuarenta y nueve y de sus protocolos adicionales de mil novecientos setenta y siete.

La doctrina ha distinguido entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Esta diferenciación se recoge en el segundo párrafo de la norma que se analiza, pretendiendo limitar las restricciones que en tiempos de guerra se haga a estos últimos, con observancia de los principios de necesidad, proporcionalidad y legalidad. Esta Corte, haciendo acopio de lo expresado en el apartado IV de este dictamen, estima que podría incorporarse al catálogo de los principios aludidos, el de intangibilidad de ciertos derechos humanos que no son susceptibles de ser suspendidos aun en caso de que susciten conflictos armados internacionales.

En congruencia con lo expuesto, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 26 que pretende reformar el Artículo 24 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente.

#### **4. DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS A TODOS LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN**

i) **“Artículo 27.** *Se reforma el artículo 25, del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 25. Las resoluciones dictadas por el Ministro de Estado del ramo designado para atender el estado de excepción correspondiente, tienen carácter ejecutivo.»*”

El Artículo 25 de la Ley de Orden Público vigente establece:

**“Artículo 25.** *Las providencias, resoluciones o disposiciones que dictaren las autoridades civiles o militares encargadas de mantener el orden público, tienen carácter ejecutivo. Lo tendrán igualmente las que de propia iniciativa dictaren las autoridades delegadas, departamentales o locales, del lugar afectado, quienes deberán dar cuenta inmediata al superior jerárquico.”*

Como puede advertirse del análisis de ambos textos, tanto el precepto vigente, como el que ahora se proyecta, prevén dotar del carácter ejecutivo a las resoluciones que adopten las autoridades correspondientes relativas al estado de excepción. La dicción *ejecutivo*, de acuerdo a una de sus acepciones enunciadas en el Diccionario de la Real Academia Española, alude a: *que no espera ni permite que se difiera su ejecución.*

El Artículo 193 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: *“Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y competencias que la misma señale.”*

El proyecto *sub examine*, al ser aprobado por el Congreso de la República, y sancionado y publicado por el Presidente de la República, reuniría el requisito que el precepto aludido regula respecto a la reserva de ley en sentido formal y material, para la asignación de las atribuciones y competencias de los ministerios de Estado. Además, sería congruente con la literal f) del Artículo 194 del Magno Texto: “*Cada ministerio estará a cargo de un Ministerio de Estado, quien tendrá las siguientes funciones: (...) f) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio (...)*”

El texto que se proyecta incorporar a este precepto, a diferencia del que rige actualmente, confiere de esa fuerza ejecutiva únicamente a las disposiciones que adopte el Ministro de Estado. En ese contexto, el carácter ejecutivo de tales resoluciones es razonable, sobre la base de la situación de crisis que se confronta y que se pretende solucionar durante el estado de excepción. Sin embargo, debe entenderse que la actuación del Ministro de Estado, deberá adecuarse a los principios de legalidad y de responsabilidad de los funcionarios públicos, de conformidad con el Artículo 154 de la Constitución Política de la República.

Esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 27 que proyecta reformar el Artículo 25 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente.

ii) “**Artículo 28.** *Se reforma el artículo 26, del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 26. Toda persona tiene derecho a acceder a los tribunales del país para accionar por los actos innecesarios y medidas no autorizadas por esta ley de que hubiere sido objeto, con motivo de la restricción de los derechos humanos y de conformidad con los procesos legales establecidos. La autoridad garantizará el acceso legal y material*

*de los recursos legales existentes para el pleno ejercicio de este derecho.»*

El artículo 26 de la Ley de Orden Público vigente establece:

*“**Artículo 26.** Contra los actos, resoluciones o ley, no cabe más recurso que el de responsabilidad, en la forma que dispone el Artículo 154 de la Constitución.”*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado: “38. La Corte concluye que las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos no susceptibles de suspensión, según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Convención, son aquéllas a las que ésta (sic) se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1, consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8, y también las inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías. 39. Naturalmente, cuando en un estado de emergencia el Gobierno no haya suspendido algunos derechos y libertades de aquéllos (sic) susceptibles de suspensión, deberán conservarse las garantías judiciales indispensables para la efectividad de tales derechos y libertades. 40. Debe reconocerse que no es posible ni sería aconsejable que la Corte, en la presente opinión consultiva, trate de dar una enumeración exhaustiva de todas las posibles «garantías judiciales indispensables» que no pueden ser suspendidas de conformidad con el artículo 27.2, que dependerá en cada caso de un análisis del ordenamiento jurídico y la práctica de cada Estado Parte, de cuáles son los derechos involucrados y de los hechos concretos que motiven la indagación. Desde luego y por las mismas razones, la Corte tampoco ha considerado en esta opinión las implicaciones de otros instrumentos internacionales (art. 27.1) que pudieren ser aplicables en casos concretos.” [Opinión Consultiva OC-09/87 del seis de octubre de mil

novecientos ochenta y siete.]

Debe destacarse que el texto de reforma propuesto contrasta ostensiblemente con el tenor restrictivo de la disposición actualmente vigente que únicamente regula el recurso de responsabilidad [conforme el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, el quince de septiembre de mil novecientos sesenta y cinco (*Artículo 154. Toda persona tiene derecho a deducir las responsabilidades procedentes por los actos innecesarios y medidas no autorizadas por la Ley de Orden Público de que hubiere sido objeto, con motivo de la restricción de garantías. Este derecho podrá ejercitarse al cesar la vigencia del decreto respectivo*).] En tanto que la propuesta que se pretende introducir en el ordenamiento jurídico, es conteste con las garantías judiciales para tutelar los derechos de las personas, durante la vigencia del estado de excepción o cuando estas han cesado, porque estos no deben ser restringidos en coherencia con el control de convencionalidad que se realiza y, particularmente, porque dentro del catálogo de derechos que la Constitución lista al enunciar los artículos que pueden cesar su plena vigencia durante el estado de excepción, no se incluye el acceso a los tribunales de justicia, ni el *habeas corpus*, el amparo, la inconstitucional directa o en caso concreto, por lo que tales garantías deben permanecer vigentes para tutelar los derechos de las personas durante el estado de excepción y, desde luego, habiendo cesado los efectos de este.

En congruencia con lo expuesto en los referidos apartados, esta Corte estima que el Artículo 28 de la iniciativa que se analiza que pretende reformar el Artículo 26 de la Ley de Orden Público, no contraviene el Texto Fundamental, razón por la cual se emite **DICTAMEN FAVORABLE**, con respecto al proyecto de

dicho precepto.

iii) **“Artículo 29.** *Se reforma el artículo 27 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 27. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, podrá recurrirse de amparo, si con motivo de la aplicación de esta ley, se violaren garantías no comprendidas dentro de aquellas que conforme a la Constitución Política de la República, puedan limitarse en su ejercicio, o que hayan sido restringidas en el Decreto respectivo. Podrá igualmente recurrirse de Exhibición Personal para el solo efecto de establecer el tratamiento del recurrente, y, en su caso, hacer cesar los vejámenes a que estuviere sujeto. La exhibición podrá efectuarse en lugares de privación de libertad, detención o cualquier lugar donde se encuentren personas restringidas en su libertad.»”*

El Artículo 27 de la Ley de Orden Público (reformado por el Artículo 9, del Decreto 89-70 del Congreso de la República) vigente, establece:

**“Artículo 27.** *No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, podrá recurrirse de amparo, si con motivo de la aplicación de esta ley, se violaren garantías no comprendidas dentro de aquellas que conforme a la Constitución de la República, puedan limitarse en su ejercicio, o que hayan sido restringidas en el Decreto respectivo. Podrá igualmente recurrirse de Habeas Corpus para el solo efecto de establecer el tratamiento del recurrente, y, en su caso, hacer cesar los vejámenes a que estuviere sujeto. La exhibición podrá efectuarse en el interior de las prisiones si así lo dispusiere la respectiva autoridad ejecutiva.”*

El Artículo 138 enuncia el catálogo de derechos cuya vigencia plena pueden cesar en caso invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública. Esta Corte

estima que como lo afirma Héctor Fix Zamudio, la sola enunciación del derecho no garantiza su eficacia, por lo que el vocablo “garantías constitucionales”, alude a los instrumentos, predominantemente de carácter procesal, para restablecer el orden jurídico constitucional desconocido o violado [Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Página trescientos cuarenta y uno], lo cual es congruente con lo que establece el Título VI de la Constitución Política de la República de Guatemala. Las “garantías constitucionales”, expresadas en el sentido apuntado, no pueden cesar su vigencia al decretarse el estado de excepción.

El Artículo 263 del Magno Texto regula: *“Quien se encuentre ilegalmente preso, detenido o cohibido de cualquier otro modo del goce de su libertad individual, amenazado de la pérdida de ella, o sufiere vejámenes, aun cuando su prisión o detención fuere fundada en ley, tiene derecho a pedir su inmediata exhibición ante los tribunales de justicia, ya sea con el fin de que se le restituya o garantice su libertad, se hagan cesar los vejámenes o termine la coacción a que estuviere sujeto. ¶ Si el tribunal decretare la libertad de la persona ilegalmente recluida, ésta (sic) quedará libre en el mismo acto y lugar. ¶ Cuando así se solicite o el juez o tribunal lo juzgue pertinente, la exhibición reclamada se practicará en el lugar donde se encuentre el detenido, sin previo aviso ni notificación. ¶ Es ineludible la exhibición personal del detenido en cuyo favor se hubiere solicitado”.*

Esta Corte en sentencia de veinticinco de julio de dos mil, dictada en el Expediente 73-2000, consideró: *“(...) la Constitución arbitra, como garantía procesal para proteger los derechos que consagran, la exhibición personal (artículo 263) cuya finalidad no es la de establecer, por carencia de competencia,*

*si un detenido o procesado es culpable o no de la imputación delictiva que se le haga, sino de controlar la legalidad de la detención, de manera que, examinando los antecedentes y ponderando las circunstancias de cada caso particular, pueda resolver acerca de su libertad, si la detención o prisión obedece a ilegalidad, o bien para la subsanación del procedimiento ilegal (...) Estima esta Corte que esencia de la exhibición personal es la de proteger la libertad del individuo, que solamente puede ser restringida por causas legales (...)*”

En lo concerniente a la reforma que se propone en el proyecto bajo examen, se advierte que esa variación pretende ser garantista, al disponer que pueda recurrirse de *habeas corpus* durante el estado de excepción; pero tal garantismo es parcial, porque dispone que es para el “(...) solo efecto de establecer el tratamiento del recurrente, y en su caso, hacer cesar los vejámenes a que se estuviere sujeto (...)”. De sobra es sabido que la naturaleza y protección que otorga el *habeas corpus* es más amplia, a tal grado que permite indagar sobre la ilegalidad de la detención. En tal sentido el Artículo 264 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: “Las autoridades que ordenen el ocultamiento del detenido o que se nieguen a presentarlo al tribunal respectivo, o que en cualquier forma burlen esta garantía, así como los agentes ejecutores, incurrirán en el delito de plagio y serán sancionados de conformidad con la Ley. II Si como resultado de las diligencias practicadas no se localiza a la persona cuyo favor se interpuso la exhibición, el tribunal de oficio, ordenará inmediatamente la pesquisa del caso, hasta su total esclarecimiento.”

Ciertamente, en el contexto de las reformas que se proponen, se deja la viabilidad de la garantía del amparo y la exhibición personal, sin embargo, ello no es motivo ni fundamento razonable suficiente, porque la limitación en el sentido

expresado, puede vulnerar el acceso a las garantías de las personas detenidas con ocasión de estados de excepción, lo cual resultaría contrario a lo previsto en los artículos mencionados del Magno Texto y 7.6 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por tal razón, se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 29 que pretende reformar el Artículo 27 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, sujeto a la condición de que se regule lo concerniente al *habeas corpus*, de conformidad con lo que establecen la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y el bloque de convencionalidad.

## 5. DE LOS DETENIDOS Y DE LAS PENAS

i) **“Artículo 30.** *Se reforma el artículo 28 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 28. Las personas detenidas, durante cualquiera de los estados de excepción regulados en la presente ley, deberán ser puestas a disposición de la autoridad judicial competente en el plazo legalmente establecido en la Constitución Política de la República, y no podrán quedar sujetas a ninguna otra autoridad.*

*Las autoridades deberán observar estrictamente las garantías judiciales reconocidas en la Constitución Política de la República y en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario (sic), el derecho penal internacional y las prácticas internacionales según sea el caso.*

*Los funcionarios encargados de la guarda y custodia de las personas detenidas están sujetos a las disposiciones establecidas en el artículo 21 de la Constitución Política de la República de Guatemala.»”*

El Artículo 28 de la Ley de Orden Público, reformado por el Artículo 10 del Decreto 89-70 del Congreso de la República 89-70, establece:

*“Artículo 28. Durante cualquiera de los grados de emergencia, podrá detenerse sin necesidad de mandamiento judicial o apremio, a toda persona contra quien hubieren indicios racionales de que actúa como autor, cómplice o encubridor para alterar el orden público. La detención durará el tiempo indispensable para esclarecer los hechos y no podrá exceder de veinticuatro horas después de haber cesado en sus efectos el Decreto de restricción de garantías de que se tratare. Cesada la emergencia, o antes si fuere posible, se le dejará en libertad pero si de la investigación resultare culpable de delito la falta, se le consignará a los tribunales competentes”.*

Los Artículos 6 y 9 del Magno Texto, que regulan la detención legal, el plazo en el que el privado de libertad debe ser llevado ante la autoridad judicial competente y el plazo en el que estas autoridades deberán practicar el interrogatorio del detenido, en la normalidad del Estado Constitucional de Derecho, están incluidos dentro del catálogo de los derechos que pueden ser limitados al concurrir alguno de los supuestos que regula el Artículo 138 constitucional, para la procedencia del estado de excepción.

El primer párrafo de la propuesta proyectada por la reforma que se analiza, replica los enunciados del precepto constitucional citado, en lo concerniente al plazo legal en que habrá de ponerse a disposición de la autoridad judicial a la persona que fuere detenida, quienes no podrán estar sujetas a ninguna otra autoridad.

El Artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los

*Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella. 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste (sic) decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste (sic) decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona. 7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.”*

Jesús María Casal afirma que este derecho constituye una garantía de la libertad personal que se traduce en obligaciones positivas para el Estado. Su finalidad es evitar detenciones ilegales o arbitrarias, lo cual alcanza en este numeral 5 del Artículo 7 una especial significación, en virtud de que el derecho y obligación de pronta conducción ante autoridad judicial, responde a la idea de que a ella corresponde verificar la observancia del conjunto de garantías de la libertad personal, incluyendo el examen de la licitud de la privación de libertad.

De ahí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores versus México* haya advertido: “...*el control judicial inmediato es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de Derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción cuando sea estrictamente necesario y procurar, en general, que se trate al inculpado de manera consecvente con la presunción de inocencia*” [Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentarios, Christian Steine/Patricia Uribe (Editores), página ciento noventa y cinco y siguientes.]

El Artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sí bien no regula que el Artículo 7 de la Convención citada, se encuentra incluido dentro del catálogo de los derechos inderogables en el estado de excepción, empero determina con precisa claridad que las garantías judiciales para la protección de los derechos declarados intangibles por ese precepto, no deben ser suspendidas. Esta Corte, interpreta en aplicación del principio *pro homine*, que la detención legal de una persona, su presentación ante autoridad judicial competente y su interrogatorio por esta dentro del plazo de veinticuatro horas, es una garantía judicial, cuya plena vigencia no debe ser suspendida al decretarse el estado de excepción, por constituir un control sobre la privación de libertad en forma arbitraria e ilegal. Esta garantía, judicial dimana de compromisos convencionales provenientes de sede internacional, por lo que debe prevalecer, respecto de lo dispuesto en el Artículo 138 constitucional, que faculta la suspensión de los Artículos 6 y 9 del Magno Texto, razón por la cual, el precepto proyectado no contraviene el plexo constitucional al disponer la derogatoria de la

norma bajo examen. En todo caso, cabe asentar, que el hecho que tales Artículos –6 y 9 citados– se incluyan dentro de las normas posibles de ser suspendida su vigencia durante el estado de excepción, no obliga al legislador a prever tal restricción a derechos fundamentales en la Ley específica de la materia, en aplicación, del principio *pro persona o pro homine*.

La Constitución Política de la República de Guatemala, al listar los artículos cuya plena vigencia puede ser cesada en caso concurra alguno de los supuestos para decretar el estado de excepción, no incluye las garantías judiciales para proteger los derechos que el Texto Fundamental y demás leyes del país reconocen. El segundo párrafo del Artículo 139 constitucional, inclusive, establece que la Ley de Orden Público no afectará el funcionamiento de los organismos del Estado y sus miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que reconoce la ley. Por consiguiente, no colisiona ningún precepto constitucional el segundo párrafo de la norma que se analiza, la cual establece: *“...Las autoridades deberán observar estrictamente las garantías judiciales reconocidas en la Constitución Política de la República y en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho penal internacional y las prácticas internacionales según sea el caso...”*

El tercer párrafo del artículo que se analiza, remite a la disposición contenida en el Artículo 21 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo concerniente a los funcionarios o empleados públicos que custodien a las personas privadas de libertad. El citado Artículo 21 no se encuentra comprendido en el listado de preceptos constitucionales contenido en el Artículo 138 del Texto Fundamental. Consecuentemente, al pretender regular la conducta de los custodios con sujeción a lo que la constitución regula, no se

advierte ninguna contravención a lo dispuesto en el Magno Texto.

Por lo considerado, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 30 de la iniciativa que pretende reformar el Artículo 28 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente.

ii) “**Artículo 31.** Se reforma el artículo 29, del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 29. Quien desobedeciera una medida decretada en el ejercicio legítimo de la autoridad y que tiene como fin salvaguardar sus derechos fundamentales será sancionado conforme la legislación administrativa o penal.»”

El Artículo 29 de la Ley de Orden Público vigente, reformado por el Artículo 11 del Decreto 89-70 del Congreso de la República, establece:

“**Artículo 29.** Las infracciones contra los reglamentos, acuerdos o medidas de observancia general no tipificadas como delitos o no sancionadas en otra forma, se penarán con multas de cinco a cien quetzales, según la gravedad de la falta y atendiendo a la situación económica del infractor.”

Esta Corte, al efectuar análisis del texto propuesto, advierte que su contenido propende a dotar de eficacia las medidas que se asuman durante los estados de excepción, previendo como sancionable, ya sea en el ámbito administrativo o en el penal, la conducta de quien inobserve las medidas que dicten las autoridades con motivo de los estados de excepción. Esta Corte encuentra razonable que se incluya dentro del articulado de la Ley del Orden Público la previsión que enfatice el carácter coercitivo e inviolable de las disposiciones que asuman las autoridades en aquellos casos excepcionales. La ausencia de norma como la que se propone podría tornar nugatorias las disposiciones que emitan las autoridades para materializar el estado de

excepción que hayan dispuesto decretar. Sin embargo, pese a que la Corte encuentra razonable la inclusión de una norma con el contenido que se propone, estima pertinente condicionar la emisión de dictamen favorable respecto de este precepto, a la modificación del término “*desobedeciera*” incluido dentro del mismo. Esta afirmación encuentra sustento en el hecho de que, siendo que la proporcionalidad de la sanción a imponer debe atender a la gravedad de la inobservancia en la que incurra el sujeto activo del hecho, se estima inconveniente la utilización de ese término dado que podría generar falta de claridad respecto de las probables sanciones en caso de que acaezca inobservancia a tales medidas, pudiendo provocar confusión en cuanto a que la única sanción posible es la que corresponde al tipo penal de Desobediencia, previsto en la legislación penal guatemalteca. Ante tal circunstancia, aún y cuando se emitirá dictamen favorable, este estará condicionado a que la multicitada dicción “*desobedeciera*” sea sustituida por el de inobservara, trasgrediera u otro análogo que no cause la confusión apuntada.

En consecuencia, esta Corte, respecto del Artículo 31 de la iniciativa de ley que pretende reformar el Artículo 29 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, emite **DICTAMEN FAVORABLE** condicionado a que la dicción “*desobedeciera*” que se proyecta incluir en ese precepto sea sustituida por otro que no cause la confusión anotada.

iii) “**Artículo 32.** *Se deroga el artículo 30 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente.*”

El Artículo 30 que se pretende derogar establece: “*Para el pago de las multas, se fijará un plazo no menor de cuarenta y ocho horas. Durante este término, el afectado puede pedir su reconsideración ante el funcionario que la*

*hubiere impuesto y éste deberá resolver dentro de los dos días hábiles siguientes. Si no se hiciera efectiva la multa al vencimiento del plazo, se compensará con prisión, computada en la forma prescrita por el Código Penal.”*

La derogatoria del precepto referido tiene como antecedente la reforma del Artículo 29 que se pretende reformar según lo indicado en el párrafo anterior, que regula lo concerniente a la imposición de sanciones administrativas [multas de cinco a cien quetzales, según la gravedad de la falta y atendiendo a la situación económica del infractor.] Razón por la cual, resulta lógico y razonable que habiéndose derogado el precepto que establece tales sanciones, el procedimiento aplicable para la substanciación del asunto sea también derogado.

Por tales motivos, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** respecto al Artículo 32 de la iniciativa de ley que pretende derogar el Artículo 30 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente.

## 6. **DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY**

i) El Artículo 33 de la iniciativa de ley que se analiza, pretende reformar la denominación del capítulo IX de la Ley de Orden Público vigente, que actualmente se nomina “Disposiciones Generales”, el cual quedaría de la manera siguiente:

*“**Artículo 33.** Se reforma la denominación del Capítulo IX del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Capítulo IX Disposiciones Finales»”*

Esta Corte advierte que de conformidad con el Artículo 207 de la Ley del Organismo Judicial, los epígrafes de esa Ley, no tienen más valor ni función que el facilitar la consulta y carecen de carácter legal. La modificación que se propone en el proyecto de mérito, podría tener valor similar al que para aquellos preceptos

refiere la Ley citada; sin embargo, la modificación que se pretende introducir a la Ley de Orden Público, por medio del artículo transcrito, no contraviene ningún precepto constitucional, razón por la cual emite **DICTAMEN FAVORABLE** sobre el Artículo 33 de la iniciativa de ley en los términos que se indican en esa norma.

ii) **“Artículo 34.** *Se adiciona un segundo párrafo al artículo 31 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «La aplicación de esta ley tampoco afectará el funcionamiento de los partidos políticos.»*”

El Artículo 31 de la Ley de Orden Público vigente, establece:

**“Artículo 31.** *Esta ley no afectará el funcionamiento de los organismos del Estado, cuyos miembros continuarán gozando de las inmunidades y prerrogativas reconocidas legalmente.”*

Esta Corte advierte que el segundo párrafo del Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula: *“La Ley de Orden Público no afectará el funcionamiento de los Organismos del Estado y sus miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les reconoce la ley; tampoco afectará el funcionamiento de los partidos políticos.”*

En consecuencia, esta Corte estima que el texto propuesto de reforma del Artículo 34 de la Ley de Orden Público, podría ser irrelevante e innecesario, en virtud de que esa disposición ya está contenida en el Artículo 139 constitucional citado.

Se emite **DICTAMEN FAVORABLE** sobre el referido Artículo 34 de la iniciativa que pretende adicionar el segundo párrafo indicado al Artículo 31 de la Ley de Orden Público.

iii) **“Artículo 35.** *Se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «En este mismo*

*informe indicará los resultados obtenidos, si las acciones adoptadas fueron las estrictamente requeridas por las exigencias de la situación y si se ajustaron a las disposiciones nacionales e internacionales en materia de estados de excepción. Este informe deberá ser enviado al Secretario General de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos para cumplir con lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.»*

El Artículo 32 de la Ley de Orden Público vigente regula:

**“Artículo 32.** *Dentro del plazo de un mes, a partir de la fecha en que haya cesado la vigencia del decreto de restricción de garantías, el Presidente de la República presentará al Congreso un informe circunstanciado de los hechos ocurridos y de las medidas tomadas durante la emergencia.”*

El texto pretende ampliar los requisitos que debe contener el informe que rinda el Presidente de la República al Congreso de la República, en lo referente: **a)** la indicación de los resultados obtenidos; **b)** si las acciones adoptadas fueron las requeridas de acuerdo a la exigencia de la situación y **c)** si se procedió con observancia de las disposiciones nacionales o internacionales en materia de estados de excepción. Estas adiciones a juicio de esta Corte, cumplen con el principio de razonabilidad y con la intención del legislador de establecer pesos y contrapesos, a lo que dimane de la actuación de las autoridades competentes en materia de estados de excepción.

La obligación de enviar el informe de mérito, respectivamente, al Secretario General de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos es congruente con el principio de notificación al que esta Corte se refirió en el numeral IV del presente dictamen y es conforme con los Artículos 4.3

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en consecuencia, su observancia es también acorde con el Artículo 149 de la Constitución Política de la República, al cumplir con los compromisos en el concierto de naciones, por el Estado de Guatemala.

La seguridad jurídica según lo expresado por este Tribunal en fallos anteriores, consiste en la confianza que tiene el ciudadano hacia el ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho. Esa certeza se alcanzará en la medida que el marco legal sea confiable, estable y predecible [Cfr. sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil quince, dictada en el expediente 476-2015]. El precepto que se analiza adolece de la falencia de no precisar el plazo dentro del cual habrán de rendirse informes al Secretario General de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Esta Corte aprecia que por razones de seguridad y certeza jurídica y para dotar de efectividad la disposición que se proyecta adicionar ese plazo no puede quedar dispuesto *sine die*, por lo que el legislador deberá expresarlo con precisión.

En congruencia con lo anterior, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE condicionado** a que en el Artículo 35 de la iniciativa de ley que pretende adicionar el segundo párrafo al Artículo 32 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, se precise el plazo dentro del cual el Estado de Guatemala deberá informar al Secretario General de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

**iv) “Artículo 36.** *Se adiciona el artículo 32 bis al Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 32 bis. El Procurador de los Derechos Humanos de oficio o a instancia de parte actuará con la debida*

*diligencia para que, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción, se garanticen a plenitud los derechos fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida. Para el cumplimiento de sus funciones todos los días y horas son hábiles.*

*Vencida la vigencia del estado de excepción o desaparecidas las causas que motivaron el decreto, el Procurador de los Derechos Humanos deberá presentar al Congreso de la República un informe detallado sobre la situación de derechos humanos durante el estado de excepción en el plazo de veinte días; así como de las acciones adoptadas para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales no restringidos durante éste (sic) y una evaluación sobre si las mismas fueron las estrictamente requeridas por las exigencias de la situación.*

*En el caso que el Congreso impruebe el estado de excepción o no emita el Decreto Legislativo correspondiente, el Procurador de Derechos Humanos deberá rendir el informe a este Organismo que se indica en el párrafo anterior en el plazo de ocho días.»*

La Ley de Orden Público vigente no establece precepto que regule contenido similar al texto antes transcrito.

El último párrafo del Artículo 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: *“El Procurador de los Derechos Humanos, de oficio o a instancia de parte, actuará con la debida diligencia para que, durante el régimen de excepción, se garanticen a plenitud los derechos fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida. Para el cumplimiento de sus funciones todos los días y horas son hábiles.”*

Respecto a la inclusión del precepto transcrito en el precedente párrafo en el Magno Texto, el Diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, Alejandro

Maldonado Aguirre, expresó: “(...) *Esto es sumamente importante, porque, precisamente la gente del pueblo, la gente con pocas posibilidades de tener acceso a abogados, o a instituciones, podría encontrar alivio directamente a la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. En la práctica, lo que ocurre en Guatemala es que cuando una persona es detenida, sacada violentamente de su casa, o se sospecha que ha sido secuestrada, la familia tiene que hacer un recorrido penosísimo de cuartel en cuartel, hospital en hospital y, hasta en la morgue, para tratar de encontrar a una persona. De manera que aquí podríamos tener una oficina, cuya obligación sería funcionar las 24 horas, que tuviera diríamos, una especie de emergencia de los Derechos Humanos; para que, cuando ocurra un acto anormal en el ejercicio de la vida ciudadana, alguien pueda acudir, en primer término, a este Procurador, el cual debería tener los medios para comunicarse inmediatamente con las autoridades, y ponerlas en advertencia que el caso ha sido puesto en conocimiento de la autoridad protectora de los Derechos Humanos (...) inclusive por la circunstancia de que en altas horas de la noche no permiten el acceso de nadie a las oficinas o realmente es muy difícil para una persona pobre, que no tiene medios de comunicación, que no tienen personas que los auxilien, recorrerse toda la ciudad para averiguar de cárcel en cárcel el paradero de una persona...*” [Cfr. Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, Tomo tres, página dos mil ochocientos once.]

En congruencia con lo anterior, esta Corte estima que el primer párrafo del artículo que se analiza en este apartado, es congruente con el texto de la Constitución Política de la República y con la intención del legislador constituyente de incluir esa norma en el plexo constitucional.

En lo concerniente a la obligación que se asigna al Procurador de los

Derechos Humanos para rendir los informes a los que se refieren el segundo y tercer párrafo del proyecto de artículo *sub examine*, esta se conforma con los Artículos 274 del Texto Fundamental, en razón de que el citado funcionario es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos. Esta Corte ha considerado en anteriores oportunidades que dentro de las notas características que lo distinguen, se encuentra que es un cargo personal de origen constitucional, con un objetivo doble: **a)** asegurar un adecuado funcionamiento de la actividad administrativa, es decir, tiene la facultad de supervisor de la administración gubernamental y **b)** tutelar de los derechos de las personas frente a la administración. Conforme a lo anterior, tiene entre sus atribuciones promover el buen funcionamiento y agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de derechos humanos; investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones a los derechos humanos; y recomendar, privada o públicamente, a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado [Cfr. sentencia de catorce de octubre de dos mil nueve y de veintinueve de junio de dos mil diez dictadas, respectivamente en los expedientes 206-2009 y 3947-2009.] Asimismo, el Artículo 275, literal f), regula la viabilidad de que en la ley se asigne a esa institución otras funciones y atribuciones.

En congruencia con lo anterior, esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 36 de la iniciativa de ley que proyecta adicionar el Artículo 32 bis a la Ley de Orden Público.

**v) “Artículo 37.** Se adiciona el artículo 32 ter al Decreto Número 7 de la

*Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Artículo 32 ter. La Contraloría General de Cuentas debe fiscalizar y controlar todas las compras y contrataciones que se efectúen durante la vigencia del estado de excepción, así como las que estén íntimamente relacionadas con la naturaleza y gravedad de la situación y que tengan como objetivo asegurar el restablecimiento de la normalidad. El Ministro designado para coordinar las acciones durante el Estado de Excepción está obligado a facilitar a la Contraloría General de Cuentas la información necesaria para que cumpla con estas funciones.*

*Dentro del término de veinte días contados a partir de vencida la vigencia del estado de excepción o desaparecidas las causas que motivaron el decreto, la Contraloría General de Cuentas deberá rendir informe al Congreso de la República en lo relativo a las compras y contrataciones efectuadas con motivo del estado de excepción decretado.*

*En el caso que el Congreso impruebe el estado de excepción o no emita el Decreto Legislativo correspondiente, la Contraloría General de Cuentas deberá rendir el informe que se indica en el párrafo anterior en el término de ocho días a este Organismo.»"*

El Artículo 232 de la Constitución Política del República, establece: "La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. // También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. // Su organización,

*funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley.”*

Esta Corte estima que la norma que se pretende adicionar, es congruente con lo establecido en el artículo constitucional transcrito, y encuentra razonable su inclusión en el texto de la iniciativa de ley, porque las erogaciones que se realicen durante la vigencia del estado de excepción corresponde a gasto público, cuya fiscalización es función que el Texto Fundamental asigna a la Contraloría General de Cuentas y, en concordancia, el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas regula: *“La Contraloría General de Cuentas es el ente técnico rector de la fiscalización y el control gubernamental, y tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos, la promoción de valores éticos y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública.”*

La rendición de los informes que, en su segundo y tercer párrafo, prevé la norma que se pretende adicionar es coherente con el control de pesos y contrapesos que el legislador constituyente estableció en lo concerniente a la declaratoria de los estados de excepción y es una atribución que se asigna por el Organismo Legislativo en ejercicio de su potestad legislativa, conforme el último párrafo del Artículo 232 citado.

Esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** respecto del Artículo 37 del proyecto de reforma, que proyecta la adición del Artículo 32 *ter*.

**vi) “Artículo 38.** *Se reforma el párrafo segundo del artículo 34 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, el cual queda así: «Los órganos de*

*publicidad, cualquiera que sea el medio de difusión que utilicen, están obligados a publicar gratuitamente en la emisión inmediata posterior a la declaratoria del estado de excepción, los decretos, disposiciones e informaciones de que se trate tan pronto éstos (sic) sean emitidos. El que no lo hiciere será sancionado con el equivalente de cinco salarios mínimos mensuales para actividades no agrícolas hasta veinte salarios mínimos para actividades no agrícolas.»*

El texto del Artículo 34 de la Ley de Orden Público que se encuentra vigente establece:

**“Artículo 34.** *Los decretos de restricción de garantías, en cualquiera de los grados que la Constitución establece, así como su prórroga, modificación y la derogatoria de los mismos, deberán publicarse de inmediato y ampliamente por todos los medios de difusión. En igual forma se harán del conocimiento público las disposiciones que se dictaren para su cumplimiento y las informaciones relativas a la emergencia. // Los órganos de publicidad, cualquiera que sea el medio de difusión que utilicen, están obligados a publicar gratuitamente en su primera edición, los decretos, disposiciones e informaciones de que se trate tan pronto éstos sean emitidos. El que no lo hiciere será sancionado con multa de cien a mil quetzales, la primera vez; y en caso de reincidencia, con multa hasta de cinco mil quetzales.”*

Al confrontar del precepto transcrito en el párrafo precedente y el proyecto de reforma que se pretende, se establece que la diferencia substancial atañe a la multa relativamente indeterminada que propone como sanción a los órganos de publicidad, que no efectúen las publicaciones concernidas, respecto a los estados de excepción.

Esta Corte advierte que este precepto tiene incidencia en el ejercicio de la

libertad de expresión cuya vigencia, en lo concerniente al primer párrafo del Artículo 35 constitucional, sí puede ser suspendido según el texto del Artículo 138 de la Constitución Política de la República. De ahí que se enerve tal libertad cuando sea necesario y proporcional adoptar las medidas para enfrentar la crisis suscitada. Se ha hecho alusión en el numeral IV de este dictamen de la importancia que la observancia del principio de proclamación irroga sobre el conocimiento que la población ha de tener sobre la declaratoria del estado de excepción. En esas circunstancias se requiere de la colaboración de toda la población para restablecer la normalidad en el período temporal más breve posible, y para que las medidas adoptadas sean eficaces para alcanzar el fin pretendido. En ese contexto se aprecia necesario que los medios de comunicación faciliten la publicidad de la declaratoria del estado de excepción y demás comunicaciones conexas, en aras de coadyuvar a alcanzar el bien humano común público, que es el fin de la organización del Estado. La omisión de prestar esa cooperación, dadas las circunstancias excepcionales que requieren la colaboración de todos los habitantes de la República, pero particularmente de aquellos que pudiesen coadyuvar a la eficacia de las medidas que se adopten temporalmente durante la vigencia del estado de excepción, puede ser sancionada en ejercicio del *ius puniendi* del Estado, tornando así la cooperación voluntaria en una obligación que puede hacer valer en forma coercitiva. En este caso, el presente el Organismo Legislativo estima pertinente ejercitar tal facultad de prever la sanción pertinente, con observancia del principio de legalidad y de proporcionalidad, por lo cual no se aprecia que la disposición bajo estudio contravenga la Constitución Política de la República.

Esta Corte se pronuncia en sentido **FAVORABLE** respecto del Artículo 38

del proyecto de reforma, que pretende reformar el párrafo segundo del Artículo 34.

**vii) “Artículo 39. Derogatorias. Se derogan los artículos 17, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 43 y 44 del Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente, Ley de Orden Público.”**

Los artículos de la Ley de Orden Público vigente y cuya derogatoria se pretende por medio de la norma antes transcrita, establecen:

**a) “Artículo 17. Durante el estado de sitio el Presidente de la República ejercerá el gobierno en su calidad de Comandante General del Ejército, a través del Ministro de la Defensa Nacional.”**

El Artículo 183, literal c), de la Constitución Política de la República, establece: “*Son funciones del Presidente de la República: ... c) Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas...*” El primer párrafo del Artículo 246 del mismo cuerpo legal regula: “*El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del oficial general o coronel o su equivalente en la Marina de Guerra, que desempeñe el cargo de Ministro de la Defensa Nacional...*” La norma que se pretende derogar es congruente con las funciones asignadas al Presidente de la República en el 183 citado; razón por la cual, la pérdida de vigencia de aquella no incidirá en modo alguno en el ejercicio de tales funciones, esto porque en congruencia con el principio de supremacía constitucional, enunciado en los Artículos 44, 175 y 204 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la función conferida al Presidente de la República como Comandante General del Ejército, se encuentra regulada en normas de jerarquía constitucional y esta tendría que ser reformada, haciendo uso del procedimiento que la propia Constitución establece para su reforma, atendiendo a su vocación de ser normas

más permanentes que regulan la organización del Estado y los derechos fundamentales de las personas.

**b)** *“Artículo 35. Mientras dure cualquiera de los estados de emergencia, los órganos de publicidad están obligados a evitar las publicaciones que puedan causar confusión o pánico o agraven la situación. En tales casos así como si comentaren tendenciosamente las circunstancias, el director será amonestado por la autoridad respectiva; y en caso de reincidencia, podrá imponerse censura previa al órgano de que se trate.”*

La libertad de emisión del pensamiento, sin censura ni licencia previa, se encuentra enunciada en primer párrafo del Artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Este precepto se encuentra incluido en el catálogo de artículos cuya vigencia plena *podrá cesar* en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública –Artículo 138 constitucional–. La decisión de derogar el Artículo 37 antes transcrito corresponde al ejercicio de las funciones que le han sido asignadas al Congreso de la República utilizando como parámetro de su decisión los principios de razonabilidad, proporcionalidad, necesidad y la regla que la facultad de restringir derechos fundamentales debe ser interpretada siempre en sentido restrictivo, a manera de procurar la máxima tutela de los derechos fundamentales. Por consiguiente, esta Corte estima que no existe óbice constitucional para que esta norma sea derogada.

**c)** *“Artículo 37. En cualquiera de los casos en que la autoridad se vea compelida a disolver una reunión o manifestación no comprendida en el Artículo 10, conminará a los asistentes por dos veces consecutivas a intervalos prudentes, para que así lo hagan. En caso de resistencia hará uso de los medios adecuados*

*para hacerse obedecer.”*

El derecho de reunión y manifestación se encuentra garantizado por el Artículo 33 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y el primer párrafo de este se encuentra comprendido dentro de los artículos cuya vigencia plena puede cesar cuando acaezcan alguno de los supuestos que el Artículo 138 constitucional prevé. Sin embargo, el precepto transcrito y cuya derogatoria se proyecta en la iniciativa de ley de mérito, establece con rango integrado en la jerarquía del bloque de constitucionalidad, una disposición procedimental rigurosa y agravada sin tomar en consideración las particulares circunstancias que la situación fáctica hace menester. Se advierte que la consecuencia jurídica que prevé la citada norma, respecto a la disolución de las reuniones y manifestaciones puede desarrollarse en un protocolo que las fuerzas de seguridad adopten para el efecto con la salvaguarda debida de los derechos fundamentales y atendiendo a las circunstancias particulares que cada evento demande, haciendo uso, entre otros instrumento de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley [Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del veintisiete de agosto al siete de septiembre de mil novecientos noventa], que establecen: “12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14. //13. Al

dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. // 14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.” Por consiguiente, esta Corte no advierte que la derogatoria de esta norma contravenga el plexo constitucional.

**d)** *“Artículo 38. En caso de restringirse la garantía contenida en el Artículo 58 de la Constitución, la autoridad podrá retener y abrir la correspondencia de las personas de quienes fundadamente se sospeche que conspiran en relación con el estado de emergencia declarado; y en el mismo caso podrán ser revisados y ocupados los documentos y libros privados de la persona de que se trate.”*

En congruencia con el Artículo 24 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la correspondencia de toda persona, sus libros y documentos son inviolables y estas solamente podrán abrirse con orden de juez. El referido precepto no se encuentra comprendido dentro del catálogo de artículos que señala el Artículo 138 del Magno Texto, cuya plena vigencia puede cesar durante el estado de excepción. Por consiguiente, aun en estos casos debe mantenerse vigente el derecho aludido, por lo cual la derogatoria del Artículo 38 es pertinente.

**e)** *“Artículo 39. La correspondencia, documentos o libros que se incautaren, se revisaren u ocuparen, no harán fe en juicio sobre hechos ajenos a los que originaron la medida.”*

El acceso a los documentos aludidos en el artículo transcrito en el

precedente párrafo, está protegido por el Artículo 24 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pudiendo revisarse o incautarse únicamente en virtud de resolución firme dictada por juez competente. Los documentos o informaciones obtenidas con violación a esa norma no producen fe ni hacen prueba en juicio. Por consiguiente, la derogatoria propuesta del Artículo 39 se conforma con el plexo constitucional.

**f) “Artículo 40.** *El Ejecutivo podrá suspender por el tiempo que dure una emergencia, las actividades políticas y sindicales, así como el funcionamiento de los partidos políticos, o de cualquiera entidad, agrupación, organización o asociación que coopere directa o indirectamente a la causa que motiva la aplicación de esta ley.”*

El Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula que la Ley de Orden Público no debe afectar el funcionamiento de los partidos políticos; sin embargo, la norma transcrita permite la suspensión de estos, al igual que otras organizaciones, asociaciones o agrupaciones que cooperen directa o indirectamente con las causas que la motivaron.

El derecho de asociación se garantiza por el Artículo 34 del Texto Fundamental, y este no se encuentra comprendido dentro del listado de derechos que pueden ser suspendidos durante el estado de excepción –Artículo 138–. De esa cuenta, la derogatoria de este precepto es acorde con el plexo constitucional.

**g) “Artículo 42.** *Los funcionarios encargados de la aplicación de esta ley, según el caso, podrán ordenar el allanamiento del domicilio o cualquier otro lugar cerrado, sin necesidad de orden escrita de juez competente ni permiso de su dueño en los casos siguientes:*

*1. Si hubiere indicio de que en dichos lugares se encuentra alguna persona contra*

quien se haya librado orden de captura o detención por cualquiera de los actos determinantes del estado de emergencia.

2. Cuando se presuma fundadamente que en el domicilio o lugar cerrado se encuentran armas, propaganda subversiva, instrumentos o efectos del delito que se persiga.

La autoridad que penetrare a cualquiera de los lugares citados, deberá presentar orden escrita del funcionario que dictó la medida y se concretará estrictamente al cumplimiento de su cometido, evitando causar perjuicios a los moradores, así como la práctica de diligencias, que no sean conducentes al fin que se persigue.

Para penetrar al domicilio, la autoridad pedirá a sus moradores que se les permita el acceso. En caso de negativa, penetrará de hecho.”

La inviolabilidad del domicilio se encuentra garantizada por el Artículo 23 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “La vivienda es inviolable. Nadie podrá penetrar en morada ajena sin permiso de quien lo habita, salvo por orden escrita de juez competente en la que especifique el motivo de la diligencia y nunca antes de las seis ni después de las dieciocho horas. Tal diligencia se realizará siempre en presencia del interesado, o de su mandatario.” Este derecho no se encuentra comprendido dentro del listado de artículos cuya vigencia plena puede cesar durante el estado de excepción; por consiguiente, la derogatoria de la norma propuesta es congruente con el Magno Texto.

**h) “Artículo 43.** La presente ley es reformable por el Congreso de la República a petición de veinte o más diputados, o a iniciativa del Ejecutivo por acuerdo tomado en Consejo de Ministros. Toda modificación deberá ser aprobada por lo menos con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que

*integran el Congreso.”*

La derogatoria de este precepto es acorde con lo que establece el segundo párrafo del Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala: *“Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.* El Artículo 139 del mismo texto establece que la Ley de Orden Público tiene jerarquía constitucional. Por consiguiente, el procedimiento para la reforma de ese cuerpo legal es el antes descrito y la derogatoria que se pretende del Artículo 43 citado es conforme con el Magno Texto.

**i) “Artículo 44.** Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.”

El Artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial regula: *“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”.*

Esta Corte advierte que el Artículo 44 antes citado, resulta innecesario, porque derogatoria de los textos reformados opera por virtud de lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial. Adicional a ello, el Artículo 39 de la Iniciativa de Ley bajo examen, lista o enuncia, expresamente, los Artículos de la Ley de Orden Público que se pretende derogar, lo cual es acorde a la literal a) del

Artículo 8 precitado.

En congruencia con lo antes expuesto, se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del Artículo 39 del proyecto de reformas de la Ley de Orden Público, que proyecta derogar los Artículos 17, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 43 y 44.

**viii) “Artículo 40. Vigencia. El presente Decreto fue aprobado con el voto favorable de más de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República y entrará en vigencia a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial, salvo el presente artículo que cobra vigencia el mismo día de su publicación.”**

Del análisis de la propuesta de inclusión descrita, se establece que la vigencia de las reformas que se aprueben del proyecto –las cuales deberán contar con el dictamen previo favorable de esta Corte y con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso–, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario Oficial, lo cual se adecua al Artículo 180 de la Constitución Política de la República, en cuanto amplía el plazo para que esta entre vigencia, dado que la ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo.

Esta Corte emite **DICTAMEN FAVORABLE** del proyecto de Artículo 40 incluido en la iniciativa de reforma de la Ley de Orden Público.

#### **DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES**

Artículos citados y 153, 268, 269, 272, literal i), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 2o, 3o, 149, 150, 163, literal i); 164, literal a); 179, 181, 183, 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 40 y 59 de las Disposiciones Reglamentarias y Complementarias a la Ley de Amparo,

Exhibición Personal y de Constitucionalidad y Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad.

### **DICTAMEN**

La Corte de Constitucionalidad, con fundamento en lo considerado y leyes citadas, respecto del proyecto de Iniciativa de Ley número 4985 que pretende realizar reformas a la Ley de Orden Público, se pronuncia en los términos siguientes: **A)** Por ausencia temporal del Magistrado Neftaly Aldana Herrera, se integra este Tribunal con la Magistrada María Consuelo Porras Argueta para conocer y resolver el presente asunto, y **B) EMITE:**

**I. DICTAMEN FAVORABLE** respecto de las siguientes propuestas de reforma a la Ley de Orden Público: **i)** del Artículo 1 que reforma la denominación del Capítulo I, el cual queda así: Capítulo I Disposiciones Generales; **ii)** del Artículo 3 que adiciona el Artículo 1 *bis*; **iii)** del Artículo 6 que adiciona el Artículo 4; **iv)** del Artículo 7 que adiciona el Artículo 5; **v)** del Artículo 9 que adiciona el Artículo 5 ter, respecto a las literales a), b), c), d), e), f), g) y h); **vi)** del Artículo 10 que adiciona el Artículo 5 *quater*; **vii)** del Artículo 12 que adiciona el Artículo 5 *sexties*; **viii)** del Artículo 13 que reforma del Artículo 6; **ix)** del Artículo 14 que adiciona el Artículo 6 *bis*; **x)** del Artículo 15 que adiciona el Artículo 7; **xi)** del Artículo 16 que reforma el Artículo 8; **xii)** del Artículo 17 que adiciona el Artículo 9; **xiii)** del Artículo 18 que adiciona el Artículo 10; **xiv)** del Artículo 19 que reforma el Artículo 13; **xv)** del Artículo 20 que reforma el Artículo 14; **xvi)** del Artículo 21 que reforma del Artículo 15; **xvii)** del Artículo 23 que reforma el Artículo 18; **xviii)** del Artículo 24 que pretende reformar el Artículo 19, respecto a las literales a) y c); **xix)** del Artículo 26 que reforma el Artículo 24; **xx)** del Artículo 27 que reforma el Artículo 25; **xxi)** del Artículo 28 que reforma el Artículo 26; **xxii)** del Artículo 30 que reforma el Artículo 28; **xxiii)** del Artículo 32 que deroga

el Artículo 30; **xxiv)** del Artículo 33 que reforma la denominación del Capítulo IX, el cual queda así: “Capítulo IX Disposiciones Finales”; **xxv)** del Artículo 34 que adiciona un segundo párrafo al Artículo 31; **xxvi)** del Artículo 36 que adiciona el Artículo 32 *bis*; **xxvii)** del Artículo 37 que adiciona el Artículo 32 *ter*; **xxviii)** del Artículo 38 que reforma el párrafo segundo del Artículo 34; **xxix)** del Artículo 39, que deroga los Artículos 17, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 43 y 44; **xxx)** del Artículo 40 que regula la entrada en vigencia de la ley.

## **II. DICTAMEN FAVORABLE CON EXCLUSIÓN DE DETERMINADOS**

**APARTADOS, SUJETO A REVISIÓN O CONDICIONADO** respecto de las siguientes propuestas de reforma a la Ley de Orden Público: **i)** del Artículo 2 que reforma el Artículo 1, sujeto a que el legislador revise el texto propuesto; **ii)** del Artículo 4 de la reforma al Artículo 2, sujeto a la condición de que se revise el texto propuesto a efecto de adicionar los principios de proclamación, notificación y de intangibilidad de ciertos derechos humanos, al texto de la referida norma; **iii)** del Artículo 5 que adiciona el Artículo 3, sujeto a la condición de que, en el primer párrafo, al aludir a la seguridad del Estado, también se prevea que esta debe protegerse de graves eventos internos cuando amenacen con desestabilizar la seguridad interior del país; **iv)** del Artículo 8 que adiciona el Artículo 5 bis a la Ley de Orden Público, condicionado a que al texto propuesto le sea adicionada previsión en cuanto a que en la emisión de decretos que disponga estado de prevención, el Presidente deberá actuar asistido con al menos uno de los Ministros de Estado; **v)** del Artículo 9 del Proyecto de Decreto, que pretende adicionar el Artículo 5 *ter* a la Ley de Orden Público, sujeto a la condición de que se ajusten al texto constitucional los siguientes apartados: **a)** el contenido del segundo párrafo en la que se lee: “**mayoría simple**” que deberá sustituirse por la de “**mayoría absoluta**”

y **b)** la dicción “**acuerdo legislativo**”, contenida en varios apartados del citado precepto, que deberá ser sustituida por la de “**decreto legislativo**”; **vi)** del Artículo 11 del proyecto de decreto de reformas al Decreto número 7 de la Asamblea Constituyente, sujeto a la condición de que se revise el texto propuesto, a efecto de que se adicione previsión en el sentido de que, en la eventualidad que el estado de excepción abarque áreas de habla vernácula, el decreto deberá prever que, además de su proclamación en español, esta deba publicarse y divulgarse en los idiomas que se hablen en el territorio específico en el que la medida tendrá vigencia; **vii)** del Artículo 22 que reforma el Artículo 16, condicionado a que se clarifique la redacción del Artículo 5, que pretende adicionar el Artículo 3 a la Ley de Orden Público, respecto a que esa norma prevea en el párrafo primero, además de los elementos de fuerza exterior, que la seguridad del Estado también debe protegerse de graves eventos internos cuando estos amenacen con desestabilizar la seguridad interior del país; **viii)** del Artículo 29 que reforma el Artículo 27, sujeto a la condición de que se regule lo concerniente al *habeas corpus*, de conformidad con lo que establecen la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y el bloque de convencionalidad; **ix)** del Artículo 31 que pretende reforma el Artículo 29, condicionado a que la dicción “*desobedeciera*” que se proyecta incluir en ese precepto sea sustituida por otro que no cause la confusión denotada en este dictamen; **x)** del Artículo 35 que adiciona el segundo párrafo al Artículo 32, condicionado a que se precise el plazo dentro del cual el Estado de Guatemala deberá rendir informe al Secretario General de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

**III. DICTAMEN DESFAVORABLE** respecto de las siguientes propuestas de reforma a la Ley de Orden Público: **i)** del Artículo 8 que adiciona el Artículo 5 *bis*, **respecto a**

que se excluya del tercer párrafo de ese artículo el apartado en el que se lee: “Sin embargo, siempre en Consejo de Ministros debe evaluar la situación específica y determinar si las justificaciones y motivos son suficientes para decretar cualquiera de los estados de excepción conforme el objetivo previsto en la presente ley.”; ii) del Artículo 9 que adiciona el Artículo 5 *ter*, respecto de: a) el antepenúltimo párrafo del texto del artículo proyectado, en el que se lee: “**Si el Congreso de la República no emite el acuerdo legislativo correspondiente dentro del término constitucional establecido, se deberá considerar que el decreto gubernativo ha sido improbad**o” y b) el penúltimo párrafo del precepto bajo examen, en el que se dispone que: “**Las medidas adoptadas por el Ejecutivo en el estado de excepción antes del pronunciamiento del Congreso de la República serán válidas**”; iii) de la literal b) del Artículo 24 que pretende reformar el Artículo 19; iv) del Artículo 25 que reforma el Artículo 23.

JOSÉ FRANCISCO DE MATA VELA  
PRESIDENTE

DINA JOSEFINA OCHOA ESCRIBÁ  
MAGISTRADA

BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
MAGISTRADO

GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR  
MAGISTRADA

MARÍA CONSUELO PORRAS ARGUETA  
MAGISTRADA

MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ  
SECRETARIO GENERAL