

INCONSTITUCIONALIDAD GENERAL

EXPEDIENTE 4942-2016

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS JOSÉ FRANCISCO DE MATA VELA, QUIEN LA PRESIDE, BONERGE AMÍLCAR MEJÍA ORELLANA, NEFTALY ALDANA HERRERA, HENRY PHILIP COMTE VELÁSQUEZ, MARÍA CONSUELO PORRAS ARGUETA, JOSÉ MYNOR PAR USEN Y MARÍA DE LOS ÁNGELES ARAUJO BOHR. Guatemala, trece de marzo de dos mil dieciocho.

Se tiene a la vista para dictar sentencia en la Acción de Inconstitucionalidad de carácter General, Parcial de los artículos 19, inciso 1) e inciso 2), literal b); 26, 38, 40, 42 y 43 del Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, promovida por Erick Mauricio Madonado Ríos, Yoli Gabriela Velásquez Villagrán y Ricardo Armín Velásquez Rivera, quienes actuaron bajo su propio auxilio. Es ponente en este caso la Magistrada Vocal I, Dina Josefina Ochoa Escribá, quien expresa el parecer de este Tribunal.

ANTECEDENTES

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA IMPUGNACIÓN

Lo expuesto por los accionantes, respecto de la normativa impugnada de inconstitucionalidad, se puede resumir de la siguiente manera: **a)** El Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, fue promulgado por la Asamblea Nacional Constituyente el nueve de diciembre de mil novecientos sesenta y cinco, misma Asamblea que decretó y sancionó la Constitución de la República de Guatemala el quince de septiembre de mil novecientos sesenta y cinco; **b)** mediante el artículo 1º. del Decreto-Ley 3-82 del Jefe de Estado, el



veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y dos fue suspendida, de forma indefinida, la Constitución de la República de Guatemala de mil novecientos sesenta y cinco, habiendo quedado formalmente sin vigencia con la entrada en vigor de la Constitución Política de la República de Guatemala el catorce de enero de mil novecientos ochenta y seis; no obstante, la Ley de Orden Público, quedó vigente, formando parte del derecho interno guatemalteco, con rango constitucional, en virtud de los artículos 138 y 139 de la actual Constitución Política de la República de Guatemala; **c)** los estados de excepción y la limitación a derechos constitucionales derivados de su declaración, están contenidos en una Ley Constitucional preexistente, cuyo contenido es contrario e incompatible con la actual Constitución Política, en virtud de haber emanado de un órgano constituyente distinto; **d)** el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la vigencia de los derechos que garantizan la libertad de acción, detención legal, interrogatorio a detenidos y presos, libre locomoción, reunión y manifestación, libre emisión del pensamiento, tenencia y portación de armas y de huelga, por lo que todo aquello que intente limitar algún otro derecho de los contemplados en el artículo precitado, es inconstitucional; **e)** el artículo 19 de la Ley de Orden Público establece las medidas que el Organismo Ejecutivo podrá aplicar en caso de declaratoria de estado de sitio, 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:...* 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". Lo anterior contraviene los artículos 5º, 6º, 34, literales b) y d) del artículo 136 y 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pues se faculta expresamente al Organismo Ejecutivo a intervenir o disolver entidades colectivas, utilizando los términos organización, entidad, asociación o agrupación, posean o no personalidad jurídica, sin necesidad de prevención o apercibimiento alguno, limitándose, de esa cuenta, el derecho de libre asociación, que tiene una doble manifestación: una negativa, que implica que no puede obligarse a una persona a pertenecer a determinada agrupación, sino media su plena voluntad, a excepción del caso de la colegiación profesional; y una positiva o afirmativa, que consiste en la libertad de asociarse, propiamente dicha. En ese sentido, aducen que el apremio y detención de personas que pertenezcan o hayan pertenecido a las organizaciones o grupos determinados, supuestamente subordinados, deviene inconstitucional, por no ajustarse a los pilares democráticos en que se inspira el sistema constitucional guatemalteco vigente y se opone a los derechos fundamentales de carácter político y a otros tales como la detención legal, la disolución de partidos políticos, sindicatos, asociaciones religiosas, colegios profesionales, asociaciones empresariales, entre otros. Agregaron que en un sistema democrático, el pluralismo constituye el pilar fundamental del sistema político y la pertenencia de una persona a un grupo u organización de determinada corriente ideológica no debe ser la causal de detención, solo por el hecho de ubicarse en el espectro ideológico determinado; **f)** por otra parte, indicaron que el artículo 26 de la Ley de Orden Público vulnera lo preceptuado en los artículos 12, 14 y 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala, toda vez que determina que el único medio de impugnación a interponer contra los actos,

resoluciones o disposiciones que se dictaren con base a la Ley de Orden Público, será el recurso de responsabilidad, lo que restringe la facultada de acudir a la vía administrativa para reclamar las decisiones emanadas del Organismo Ejecutivo, dejando en situación de indefensión a los particulares, sin la posibilidad de contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo; por lo que es evidente que la limitación del derecho de los particulares a la presentación de cualquier mecanismo de defensa o recurso ordinario, en materia administrativa, contraría los derechos de defensa, debido proceso y libre acceso a tribunales, más aun cuando el artículo 154 de la Constitución Política de mil novecientos sesenta y cinco, que contemplaba el recurso de responsabilidad, ya no está vigente y en la práctica no existe procedimiento específico ni autoridad legitimada para conocer de ese recurso; **g)** el artículo 38 de la Ley de Orden Público dispone: *“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 que se trate”*, lo anterior viola los artículos 24 y 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en virtud que la inviolabilidad de correspondencia, libros y documentos ha constituido un pilar del sistema constitucional guatemalteco, ya que a través de su protección se garantiza el libre ejercicio de la libertad y seguridad, en respeto de la vida privada e intimidad de las personas. El artículo 24 de la Constitución Política de la República establece que podrán revisarse o incautarse la correspondencia, libros y documentos, únicamente en virtud de resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades legales, constituyendo este el único caso en que se puede delimitar

este derecho por parte del Estado, no siendo susceptible de limitación por la declaratoria de un estado de excepción, como lo determina el artículo 38 de la ley cuestionada. Asimismo, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros no se encuentra contenido en el artículo 138 de la Carta Magna, como susceptible de ser limitado por un estado de emergencia, por lo tanto, deviene inconstitucional; **h)** los artículos 34, 136, 102 literal q) y 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y finalmente los artículo 3, numeral 2 y 4 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical y la protección al derecho de sindicalización –que conforman, estos últimos, el bloque de constitucionalidad–, se ven transgredidos por el artículo 40 de la Ley de Orden Público, que establece que el Organismo Ejecutivo podrá suspender actividades políticas y sindicales, así como el funcionamiento de partidos políticos o de cualquier entidad, agrupación, organización o asociación que coopere directa o indirectamente a la causa que motivó la aplicación de esa ley, pues el desarrollo de actividades políticas y sindicales constituyen parte fundamental dentro del sistema constitucional de derecho y la restricción que puedan estos derechos sufrir en virtud de la aplicación de un estado de excepción, pone en riesgo la estabilidad democrática del país. Con esta disposición se está atentando contra los derechos de asociación, políticos y de sindicalización de la población, encontrándose estos en una constante amenaza por parte del Organismo Ejecutivo de ser limitados, aún y cuando, estos no se encuentran susceptibles de limitación en la Carta Magna actual, de acuerdo al artículo 138 constitucional, que determina el listado de derechos susceptibles de ser restringidos, lo que hace que no sea posible

establecer otros en una legislación infra constitucional, como la Ley de Orden Público. El ejercicio de derechos políticos se ve condicionado por el artículo cuestionado, lo que también ocurre con el derecho social mínimo de libertad de sindicalización consagrado en el artículo 102, inciso q) de la Constitución Política de la República de Guatemala; de esa cuenta el derecho a formar un sindicato no puede estar sujeto a una decisión presidencial que deviniendo de una situación de orden público, pueda restringir su ejercicio; **i)** el artículo 42 de la Ley de Orden Público, es inconstitucional, toda vez que dispone que se podrán ordenar allanamientos a domicilios o a cualquier otro lugar cerrado, sin necesidad de orden judicial, ni permiso del propietario del inmueble, en los casos que se tenga indicio de que en ese lugar se encuentra alguna persona con orden de captura o detención por actos determinantes del estado de emergencia o se presume que se encuentran armas, propaganda subversiva, instrumentos o efectos de delito; lo anterior, aducen, vulnera el artículo 23 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, preceptos en los que se consagra como derecho humano la inviolabilidad de la vivienda o ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia o domicilio, reconociendo que nadie podrá penetrar a morada ajena sin permiso de quien lo habita, salvo orden escrita de un juez competente y tal diligencia se realizará en presencia del interesado o de su mandatario; **j)** por último, el artículo 43 de la Ley del Orden Público que establece: *“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”* contraviene

los artículos 174 y 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pues define un procedimiento especial para su propia reforma, distinto al establecido en la Carta Magna, referente a las leyes calificadas como constitucionales, las que requieren el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República, así como previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad, y se obvia lo relativo a los sujetos legitimados para presentar iniciativa de ley.

II. TRÁMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

No se decretó la suspensión provisional. Se dio audiencia por quince días a: **a)** Congreso de la República de Guatemala; **b)** Procurador de los Derechos Humanos; y **c)** Ministerio Público por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal. Oportunamente se señaló día y hora para la vista.

III. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES DE LAS PARTES

A) El Congreso de la República de Guatemala, por medio de su Mandatario Judicial con Representación, Augusto Alejandro Porras Ruano, manifestó que este Tribunal, al momento de conocer el caso, deberá tomar en consideración fundamentalmente los principios determinados en cuanto a las distintas formas de interpretación que se pueden dar de acuerdo a la estructura jurídica de la Constitución Política de la República de Guatemala, respetando la jerarquía constitucional, puesto que la Ley de Orden Público para su reforma o modificación, debe de cumplirse y respetarse el procedimiento establecido constitucionalmente. Indicó que la motivación de la presente acción de inconstitucionalidad no tiene fundamento desde el punto de vista de que se trata de proteger derechos de índole particular en un contexto donde en caso de existir necesidad de la aplicación de la

Ley de Orden Público, se busca preservar el Estado de Derecho, el bien común y la institucionalidad del Estado. Asimismo, indicó que las preocupaciones argumentadas han sido abordadas por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo que forma parte de la jurisprudencia internacional en materia laboral, en la que se ha considerado y establecido los mecanismos que deben implementarse en los Estados en caso de situaciones que conlleven la suspensión de las garantías constitucionales; a consecuencia de ello, resulta innecesario declarar la inconstitucionalidad parcial, en virtud que se trata de disposiciones que tienen carácter temporal y en donde se busca asegurar y garantizar derechos más generales. **B) El Procurador de los Derechos Humanos**, se limitó a solicitar que se resuelva la presente Inconstitucionalidad de ley de carácter general parcial, previa confrontación de los hechos señalados como agraviantes, con las normas constitucionales y legales que sean pertinentes y que, determinada la existencia o no de las vulneraciones denunciadas y se resuelva lo que en derecho corresponde. **C) El Ministerio Público, a través de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal**, manifestó que esta Corte en su jurisprudencia sostiene que no resulta procedente que las disposiciones de la Asamblea Nacional Constituyente, plasmadas en las leyes de rango constitucional, sean examinadas por vía de la inconstitucionalidad general o inaplicadas mediante su planteamiento en caso concreto, puesto que de acceder a ello, este Tribunal se convertiría en legislador constitucional negativo, función ajena a sus atribuciones legales. Aunado a ello, el artículo 175 constitucional prevé un mecanismo rígido para la reforma de las leyes de carácter constitucional, ya que su aprobación requiere el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República, previo dictamen favorable de la Corte de

Constitucionalidad, solo de ese modo puede variarse lo normado por los constituyentes; en virtud de lo anterior, la inconstitucionalidad planteada contra los artículos 19 incisos 1) y 2) literal b); 26, 38, 40, 42 y 43 del Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, debe ser declarada sin lugar.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) Erick Mauricio Maldonado Ríos, Yoli Gabriela Velásquez Villagrán y Ricardo Armín Velásquez Rivera, postulantes, indicaron que la Ley de Orden Público contiene una serie de disposiciones que son manifiesta y evidentemente contrarias a la Constitución Política de la República de Guatemala y que el único mecanismo de defensa constitucional con el que se cuenta para declarar la exclusión del ordenamiento jurídico de las normas impugnadas es la acción de inconstitucionalidad. En el presente caso, como indicaron, se trata de una inconstitucionalidad sobrevenida, pues los parámetros de constitucionalidad que rigieron la emisión de la Ley de Orden Público en mil novecientos sesenta y cinco, son distintos a los que rigieron a partir de la entrada en vigor de la actual Constitución Política de la República de Guatemala, produciéndose la colisión entre estas. Asimismo, indicaron que las leyes denominadas constitucionales son normas de inferior jerarquía, susceptibles de control constitucional en virtud de su contenido, siendo irrelevante el órgano que las emitió, así que el hecho de que la Ley de Orden Público haya emanado de una Asamblea Nacional Constituyente no constituye un obstáculo para que se declare su inconstitucionalidad parcial, toda vez que es el contenido y alcances de una norma inferior a la Constitución la que determina la viabilidad de declararla contraria a esta; por lo que interpretar que los alcances de los principios de supremacía y control constitucional no son extensivos

para el examen de las denominadas leyes constitucionales, implicaría interpretar de forma restrictiva la eficaz aplicación de las garantías definidas en la Constitución Política de la República de Guatemala para el mantenimiento del orden constitucional. Por otro lado, agregaron, que al declararse la expulsión del ordenamiento jurídico guatemalteco de las normas identificadas como contradictorias a la Constitución Política de la República de Guatemala, no convierte a este Tribunal en un legislador constitucional negativo, ya que el contenido de la Ley que por este vía se impugna, no es equiparable a la norma constitucional, ni constituye parte del bloque de constitucionalidad, sino por el contrario vulnera la propia Constitución Política de la República y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Solicitaron que se declare con lugar la Inconstitucionalidad General Parcial planteada. **B) El Congreso de la República de Guatemala, por medio de su Mandatario Judicial con Representación, Augusto Alejandro Porras Ruano**, compareció reiterando los argumentos esgrimidos en el memorial de evacuación de la audiencia que le fue conferida. Solicitó que se dicte la sentencia, declarando sin lugar la Inconstitucionalidad General Parcial. **C) El Procurador de los Derechos Humanos**, no alegó. **D) El Ministerio Público, a través de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal**, reiteró los argumentos vertidos en el memorial de evacuación de la audiencia, en cuanto que es criterio de este Tribunal que no resulta procedente que las disposiciones de la Asamblea Nacional Constituyente, plasmadas en las leyes de rango constitucional, sean examinadas y, eventualmente excluidas del ordenamiento jurídico vigente, por vía de la inconstitucionalidad general o inaplicabilidad mediante su planteamiento en caso concreto. Solicitó que se declare sin lugar parcialmente la

Inconstitucionalidad de Ley de carácter General Parcial de la Ley de Orden Público.

CONSIDERANDO

-I-

El principio de supremacía de la Constitución y su fuerza normativa vinculante para todo el ordenamiento jurídico implica, por una parte, que las leyes de menor rango deben adecuarse a las normas constitucionales y, por la otra, que los órganos estatales tienen el deber de observar en toda resolución el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley. Del principio de supremacía se deriva el de jerarquía normativa, que impone la coherencia del ordenamiento jurídico, de manera que la norma superior determina la validez de la inferior. La interpretación jurídica en un Estado Constitucional de Derecho debe realizarse de forma sistemática, teniendo presente la necesaria sujeción del orden jurídico interno a los preceptos de la Constitución, lo que implica que tanto los órganos del Estado, como los particulares o gobernados, están obligados a interpretar las normas jurídicas en coherencia con los principios y postulados que emanan de la Ley Fundamental y del resto de normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

La Ley de Orden Público, a pesar de ser una ley de rango Constitucional, fue promulgada por un órgano constituyente anterior al que promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala vigente actualmente; correspondiendo entonces hacer una interpretación que debe estar sujeta a lo dispuesto por la Constitución Política de la República, es decir, que no pueden ser declaradas nulas las normas impugnadas, cuando es posible interpretarlas en consonancia con el Texto Supremo, toda vez que este propugna los principios

básicos a regir cuando se limiten, por ocasiones de emergencia, los derechos fundamentales.

-II-

Erick Mauricio Madonado Ríos, Yoli Gabriela Velásquez Villagran y Ricardo Armín Velásquez Rivera promovieron acción de inconstitucionalidad de carácter general, Parcial de los artículos 19, inciso 1) e inciso 2) literal b); 26, 38, 40, 42 y 43 del Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, indicando que esta normativa fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el nueve de diciembre de mil novecientos sesenta y cinco, misma Asamblea que decretó y sancionó la Constitución de la República de Guatemala de mil novecientos sesenta y cinco, la que quedó derogada con la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala el catorce de enero de mil novecientos ochenta y seis –la que rige en la actualidad–; no obstante, la Ley de Orden Público, quedó vigente, formando parte del derecho interno guatemalteco, con rango constitucional, en virtud de los artículos 138 y 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Aducen los accionantes que los estados de excepción y la limitación a derechos constitucionales derivados de la declaración de aquellos, están contenidos en una Ley Constitucional preexistente, cuyo contenido es contrario e incompatible con la actual Constitución Política, en virtud de haber emanado de un órgano constituyente distinto, cuyo artículo 138 establece que en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la vigencia de los derechos que garantizan la libertad de acción, detención legal, interrogatorio a detenidos y presos, libre locomoción, reunión y manifestación, libre emisión del pensamiento, tenencia y portación de armas y de

huelga, por lo que todo aquello que intente limitar algún otro derecho de los contemplados en el artículo precitado, es inconstitucional; de esa cuenta, la Ley de Orden Público contiene limitaciones a derechos no contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala, como susceptibles de limitación por estados de emergencia, siendo estos el de asociación, el de recurrir contra decisión emitidas por el Organismo Ejecutivo, la inviolabilidad de correspondencia y vivienda, libertad de sindicalización e inclusive el procedimiento de reforma propio de la ley impugnada.

-III-

Como cuestión inicial, es pertinente indicar que el principio de supremacía de la Constitución y su fuerza normativa vinculante para todo el ordenamiento jurídico implica, por una parte, que las leyes de menor rango deben adecuarse a las normas constitucionales y, por la otra, que los órganos estatales tienen el deber de observar en toda resolución el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley. Del principio de supremacía se deriva el de jerarquía normativa, que impone la coherencia del ordenamiento jurídico, de manera que la norma superior determina la validez de la inferior. Así, esta Corte ha sostenido que la interpretación jurídica en un Estado Constitucional de Derecho debe realizarse de forma sistemática, teniendo presente la necesaria sujeción del orden jurídico interno a los preceptos de la Constitución, lo que implica que tanto los órganos del Estado, como los particulares o gobernados, están obligados a interpretar las normas jurídicas en coherencia con los principios y postulados que emanan de la Ley Fundamental y del resto de normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

En el presente caso, se somete al control de constitucionalidad, una ley de



carácter constitucional, la Ley de Orden Público. Al respecto, esta Corte ha sostenido que: *“... como supremo intérprete de la Carta Magna considera que las leyes constitucionales son revestidas de tal carácter por mandato expreso de la Ley Suprema y emitidas por órganos que ostentan el poder constituyente, y su procedimiento de reforma es más rígido que el previsto para reformar leyes ordinarias. La Constitución en los artículos 35, 139, 223 y 276 dispone que la materia ahí contenida deberá regularse en las leyes constitucionales. El artículo 175 constitucional prevé un mecanismo rígido para la reforma de las leyes constitucionales que para llevarse a cabo deberá aprobarse con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad, por lo que no pueden ser expulsadas del ordenamiento jurídico sino únicamente por medio de la reforma de la ley y de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución, no siendo procedente su exclusión del sistema normativo a través de una inconstitucionalidad general o inaplicadas mediante su planteamiento en caso concreto, ya que de lo contrario, esta Corte se convertiría en un legislador constitucional negativo, lo cual no está dentro de sus funciones. (En igual sentido se resolvió en las sentencias de fecha veintisiete de enero de dos mil cinco y veintisiete de diciembre de dos mil once, dictadas dentro de los expedientes 2385-2004 y 2654-2011, respectivamente).*

No obstante lo anterior, en el particular caso de la Ley de Orden Público, fue decretada y sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el treinta de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, entró en vigor el mismo día que la Constitución Política de la República de mil novecientos sesenta y cinco –el cinco de mayo de mil novecientos sesenta y seis-, y ha permanecido vigente a pesar de la derogación de esta última, habiéndosele dado el rango de Ley Constitucional,

con la promulgación de la Constitución Política de la República de mil novecientos ochenta y cinco. Su texto original únicamente ha sido reformado por el Decreto 89-70 del Congreso de la República, que la modificó tal y como se encuentra actualmente. Si bien es cierto, es una ley de rango constitucional, también lo es, que emanó de un poder constituyente distinto al que promulgó la Carta Magna que rige actualmente el ordenamiento jurídico guatemalteco; razón por la cual, lo pertinente es, hacer una interpretación sistemática y contextual de la ley objetada (como lo demanda el artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial), que la haga coherente y consonante con los postulados constitucionales.

La doctrina de la “interpretación conforme” informa que al ejercer el control de constitucionalidad, una norma que permite distintas opciones interpretativas ha de conservar su vigencia (haciendo prevalecer la presunción de constitucionalidad de las leyes), en tanto se opte por aquella interpretación que resulte compatible con los valores, principios y mandatos que propugna la Constitución, sin que con ello se autorice contrariar el texto de la norma impugnada o desatender el fin que ha perseguido el legislador al aprobarla. La interpretación que al final respalde el Tribunal Constitucional será la que habrá de prevalecer y vincula, como lo señala el artículo 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, a los poderes públicos y órganos del Estado, teniendo plenos efectos frente a todos. A este respecto, en sentencia de ocho de enero de dos mil ocho (expedientes acumulados mil doscientos dos - dos mil seis, mil doscientos ochenta y ocho - dos mil seis y mil cuatrocientos cincuenta y uno - dos mil siete) se consideró: *“En función de juzgar la constitucionalidad de las leyes, la Corte de Constitucionalidad debe interpretar tanto el texto o la disposición constitucional que sirve de parámetro, como el precepto infraconstitucional sometido a juicio y, si en esta labor*

encuentra que los preceptos impugnados pueden guardar conformidad con la Constitución, por vía de una interpretación armonizable con esta, es viable dictar una sentencia interpretativa, de carácter eminentemente declarativo, para evitar que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la ley, contrario a garantizar la supremacía de la Constitución, provoque detrimento o irrealización de los derechos que están llamados a garantizarse y protegerse por la propia Ley Fundamental. La interpretación que en tal caso realiza el Tribunal, vincula la futura conducta de los órganos y personas a quienes la norma se dirige y que, por ende, quedan obligados a observar el fallo en su integridad.”

Los interponentes arguyen que se trata de una inconstitucionalidad sobrevenida, pues los parámetros de constitucionalidad que rigieron la emisión de la Ley de Orden Público en mil novecientos sesenta y cinco, son distintos a los que rigieron a partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de la República de Guatemala, produciéndose la colisión entre estas; sin embargo, por lo acotado anteriormente, esta Corte se limitará a armonizar el contenido de esta con la Constitución Política de la República de Guatemala, exhortando al Congreso de la República de Guatemala, para que, en aras de armonizar el ordenamiento jurídico constitucional con el actual, proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 constitucional.

-IV-

La seguridad pública, como tarea exclusiva del Estado que se dirige al mantenimiento del orden público, determina un elemento de relevante importancia para el efectivo cumplimiento de los deberes que desde el texto supremo le vienen impuestos a la organización social. Tal es la relevancia de dicho elemento para la consolidación del modelo de Estado que configuran los postulados

constitucionales, que estos mismos legitiman la suspensión temporal del pleno y efectivo ejercicio de determinados derechos fundamentales ante situaciones excepcionales que lo hagan exigible por suponer una amenaza, precisamente, al orden público.

De esa cuenta, la propia Constitución, en su artículo 138, dispone que en caso de invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o de calamidad pública, se autoriza el cese de la plena efectividad de determinados derechos allí enunciados, dando lugar a lo que se conoce, legal y doctrinariamente, como estados o regímenes de excepción. Por su parte, el artículo 139 refiere que todo lo relativo a esta materia será objeto de regulación en la Ley constitucional de Orden Público.

Cabe acá hacer mención que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27, reconoce también la posibilidad de decretar la *“suspensión de garantías”* ante situaciones *“de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”*; al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha legitimado la adopción de una medida de esta naturaleza, al considerar que *“[l]a suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática”* (Opinión consultiva OC - ocho / ochenta y siete, de treinta de enero de mil novecientos ochenta y siete, párrafo veinte).

Pues bien, la Ley de Orden Público, Decreto Número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, como cuerpo normativo específico que por disposición constitucional recoge la regulación en este ámbito, establece las medidas aplicables ante las situaciones que dan lugar a la declaratoria de un estado de

excepción. En ese orden de ideas, como se hizo referencia con anterioridad, la exigencia constitucional de que el mantenimiento del orden público esté a cargo exclusivamente de los órganos del Estado competentes en esta materia, asegura el adecuado cumplimiento de los principios básicos de actuación en este delicado ámbito de la función pública e inserto en estos, el irrestricto respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. Lo antes señalado debe ser observado, por igual, en el contexto de los regímenes de excepción, en los que la propia situación de emergencia, la que amerita medidas excepcionales para el eficaz mantenimiento del orden público, demanda mayor sensatez por parte de quienes están encargados de proveer la seguridad estatal y hacer prevalecer el Estado de Derecho.

Asimismo, no está demás señalar que cualquier situación de excepción no comporta una autorización para que los gobernantes desatiendan el principio de legalidad que informa, en todo momento y circunstancia, su actuación, siendo precisamente el logro de ese fin (el estricto cumplimiento del principio de legalidad) que se dirige el mandato constitucional que dispone la regulación de todo lo relativo a esta materia en un cuerpo normativo específico de jerarquía constitucional. Cabe señalar que en anteriores pronunciamientos el Tribunal se ha referido a la razonabilidad como límite al ejercicio de la función pública, habiendo abordado también lo relativo al objeto y alcance de su control en sede constitucional.

Así, en sentencia de veintidós de febrero de dos mil once, expediente dos mil novecientos cincuenta y tres - dos mil nueve (2953-2009), se consideró: “[...] como ha sido manifestado por el Tribunal, el control de constitucionalidad también se ejerce mediante el control de la razonabilidad de las acciones y disposiciones

de los poderes públicos, las que deben ser coherentes con el orden de valores, principios y derechos que la norma fundamental recoge, y que nunca autorizarían un proceder arbitrario, caprichoso o injusto de los órganos a los que se han delegado las funciones y potestades estatales. Si bien la Constitución guatemalteca no prohíbe expresamente –como sí lo hace, por ejemplo, la Constitución Española en su artículo 9.3– la arbitrariedad de los poderes públicos – la que sí se veda en cuanto a la actuación personal de los diputados al Congreso de la República, artículo 161 de la Constitución guatemalteca–, tal mandato se entiende comprendido, implícitamente, en la forma republicana, democrática y representativa de Gobierno (artículos 140, 141, 152 y 281 constitucionales), en la supremacía de las normas constitucionales (artículos 44, 175 y 204), en la separación y distribución de las funciones del Estado (artículo 141), en el principio de legalidad que rige a la actuación administrativa (artículo 154), en el imperio de la ley y su carácter no retroactivo (artículos 15 y 153), en la responsabilidad en el ejercicio de la función pública (artículo 155), en la no obligatoriedad de acatar órdenes ilegales (artículo 156) y, finalmente, en los deberes primordiales del Estado, el que debe garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona (artículos 2o), es decir, el goce de sus derechos y libertades (artículos 138 y 140), estando obligado a dirigir todas sus acciones y decisiones a la realización del bien común (artículo 1o). En otras palabras, si el modelo de Estado que configura la Constitución Política de la República de Guatemala es congruente con los presupuestos, ideales, principios y valores del Estado constitucional y democrático de Derecho –como cabe deducir del contenido del Preámbulo de la Constitución–, entonces no es factible admitir o tolerar, bajo ninguna circunstancia, la



arbitrariedad, el exceso, el capricho o el abuso en el desempeño de la función pública. Pues bien, afirmando la imposibilidad de que las potestades estatales sean ejercidas arbitrariamente, es menester que, para la consecución del modelo de Estado pretendido por las normas constitucionales, exista un control que sin suplantar o sustituir en su quehacer a los órganos públicos determine con un criterio objetivo, independiente e imparcial, si estos, en su actividad y funcionamiento, incurren en arbitrariedad. De esa cuenta, en la estructura orgánica del Estado es, en principio, a los órganos del Poder Judicial a los que incumbe tal control, lo que se evidencia de mejor forma en la función contralora de la juridicidad de la administración pública que el artículo 221 constitucional atribuye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por su parte, en lo que respecta a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, es a la Corte de Constitucionalidad a la que, por mandato del artículo 267 del texto fundamental, corresponde el control de constitucionalidad y, como elemento de este, el control de la razonabilidad en el ejercicio de la potestad legislativa, reglamentaria o reguladora, según sea el caso. Ahora bien, en su labor de control, la Corte es la primera obligada a defender el orden constitucional (artículo 268 de la norma suprema), por lo que, respetando las potestades y atribuciones confiadas por el poder constituyente a los distintos órganos constituidos, le está vedado arrogarse el desempeño de las funciones a estos delegadas y, menos aún, desconocer los principios que informan al régimen democrático de Derecho que la Constitución aspira a realizar.”

Este criterio, reiterado en sentencia de cuatro de octubre de dos mil once (expediente cuatro mil doscientos setenta y cuatro - dos mil nueve), resulta congruente con el sostenido en otros pronunciamientos, entre los que cabe citar

las sentencias de cinco de mayo de dos mil diez (expediente cuatro mil trescientos diez - dos mil nueve), doce de mayo de dos mil diez (expediente doscientos ochenta y dos - dos mil diez) y diecinueve de julio de dos mil once (expediente cuatrocientos treinta y ocho - dos mil once).

El criterio expuesto recalca la imposibilidad de tolerar o admitir, en observancia de los principios, valores y derechos que la Constitución propugna y consagra, un proceder arbitrario o abusivo en el desarrollo de las potestades públicas, independientemente que el proceder provenga de la declaratoria de estados de excepción pues, como ya ha quedado acotado anteriormente, son situaciones que amerita medidas excepcionales para el eficaz mantenimiento del orden público.

Por lo tanto, al declararse un estado de excepción, este deberá cumplir con el procedimiento establecido en el artículo 138 de la Constitución Política de la República; es decir, que el Presidente de la República debe emitir el decreto en Consejo de Ministros, especificando los motivos que lo justifiquen, los derechos que no pueden asegurarse en su plenitud, el territorio que afecte y el tiempo que durará su vigencia; posteriormente se convocará al Congreso para que lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe; de esa cuenta, se evidencia que quedará a salvo cualquier arbitrariedad pretendida con el estado de excepción declarado, incluyendo el pleno resguardo a los derechos fundamentales y, tal como lo expreso la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC - ocho / ochenta y siete, de treinta de enero de mil novecientos ochenta y siete: *“todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancia muy especiales justifique la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca puede ser suspendidos por grave que sea la emergencia”* por lo que la aplicación de la Ley

de Orden Público, en estas situaciones de emergencia, debe responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en compatibilidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y la Convención Americana de Derechos Humanos y los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En todo caso, ante cualquier arbitrariedad que se suscite en torno la declaratoria de un estado de excepción, o a los límites y consecuencias de su ejecución, quien se considere agraviado en sus derechos tendrá a su alcance los mecanismos jurisdiccionales de tutela que la propia Constitución dispone; lo que reconoce expresamente el artículo 27 de la Ley de Orden Público, en coherencia con la opinión consultiva anteriormente mencionada y la de seis de octubre de mil novecientos ochenta y siete, emitida dentro del expediente OC – nueve / ochenta y siete, también de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Corte concluye que es irrelevante entrar a conocer las denuncias de inconstitucionalidad hechas de los artículos 19, inciso 1) e inciso 2) literal b); 26, 38, 40, 42 y 43 del Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, en virtud que, su interpretación está sujeta a lo dispuesto por la Constitución Política de la República, es decir, que no pueden ser declaradas nulas las normas impugnadas, cuando es posible interpretarlas en consonancia con el Texto Supremo, toda vez que este propugna los principios básicos a regir cuando se limiten, por ocasiones de emergencia, los derechos fundamentales.

-V-

Conforme el artículo 148 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, cuando la inconstitucionalidad se declare sin lugar, se



impondrá a cada uno de los abogados patrocinantes una multa, sin perjuicio de la condena en costas al interponente. En el presente caso, no se hace condena en costas por no existir sujeto legitimado para su cobro, ni se impone multa a los abogados auxiliares por la forma como se ha de emitir el pronunciamiento correspondiente en el presente asunto.

LEYES APLICABLES

Artículos citados, 267, 272, inciso a), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 115, 133, 141, 143, 148, 163, inciso a), 179 y 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 7 Bis del Acuerdo 3-89 y 39 del Acuerdo 1-2013 ambos de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO:

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve. **I)** Por ausencia temporal de la Magistrada Dina Josefina Ochoa Escibá y Gloria Patricia Porrás Escobar, se integra el Tribunal con el Magistrado Henry Philip Comte Velásquez y María Consuelo Porrás Argueta, respectivamente, para conocer y resolver el presente asunto. **II)** Por ausencia temporal de la Magistrada Dina Josefina Ochoa Escibá, se integra el Tribunal con el Magistrado Henry Philip Comte Velásquez, para conocer y resolver el presente asunto. **III) Improcedente** la Inconstitucionalidad de Ley General de Carácter Parcial de los artículos 19, inciso 1) e inciso 2) literal b); 26, 38, 40, 42 y 43 del Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, promovida por Erick Mauricio Madonado Ríos, Yoli Gabriela Velásquez Villagran y Ricardo Armín Velásquez Rivera. **IV)** No se impone multa, ni se hace especial condena en costas por la razón considerada en este fallo. **V)** Notifíquese.



JOSE FRANCISCO DE MATA VELA
PRESIDENTE

BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA
MAGISTRADO

NEFTALY ALDANA HERRERA
MAGISTRADO

MARIA CONSUELO PORRAS ARGUETA
MAGISTRADA

JOSE MYNOR PAR USEN
MAGISTRADO

HENRY PHILIP COMTE VELASQUEZ
ARAUJO BHOR
MAGISTRADO

MARIA DE LOS ANGELES
MAGISTRADA

MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL

