

Opus Magna Constitucional  
Tomo XX  
ISSN: 2707-9856  
Corte de Constitucionalidad – Instituto de Justicia Constitucional  
Guatemala, 2022 – 2023  
<https://opusmagna.cc.gob.gt>

---

RECORRIDO HISTÓRICO POR LAS LEYES DE ORDEN PÚBLICO  
EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y PROPUESTA DE REFORMA

---

***HISTORICAL OVERVIEW OF PUBLIC ORDER LAWS IN THE REPUBLIC OF  
GUATEMALA AND REFORM PROPOSAL***

**Lester Manuel Meda Ruano**



<https://doi.org/10.37346/opusmagna.v20i1.98>

RECIBIDO: 03/03/2023  
ACEPTADO: 28/07/2023  
PUBLICADO: 16/10/2023



## Recorrido histórico por las leyes de Orden Público en la República de Guatemala y propuesta de reforma

*Historical overview of public order laws in the Republic of Guatemala and reform proposal*

**Lester Manuel Meda Ruano\***  
Investigador independiente

Recibido: 03/03/2023  
Aceptado: 28/07/2023  
Publicado: 16/10/2023

**Resumen:** El presente escrito contiene un recorrido histórico de las normas de orden público en Guatemala, así como el recuento de los temas más importantes que se desarrollan en las mismas. Se trata con esto de resaltar que, a pesar del paso del tiempo, esta es una materia que mantiene su importancia. Además, a raíz de la pandemia de COVID-19 se hizo patente la necesidad de abordar este tema y reformar o emitir una ley de orden público que se ajuste de mejor forma a las normativas actuales en respeto de los derechos humanos.

**Palabras claves:** Derechos Humanos, orden público, Estado de Derecho, seguridad jurídica.

**Abstract:** *This document contains a historical overview of the public order regulations in Guatemala, as well as the recount of the most important issues exposed and contained within them. This is about highlighting that; despite the passage of time this is a subject that maintains its importance. In addition, as a result of the COVID-19 pandemic, the need to address this issue and reform or issue a public order law that better adjusts to current regulations in respect of human rights became clear.*

**Key words:** *Human rights, public order, rule of law, legal certainty.*

### Sumario:

Introducción • Antecedentes • Propuesta de reforma a la Ley de Orden Público • Conclusiones  
• Referencias

---

\* Abogado y Notario Cum Laude, Universidad Francisco Marroquín (Programa de Becados), Magister Artium en Derecho Mercantil, Universidad Mariano Gálvez de Guatemala, Doctorando en Derecho Constitucional, Universidad Mariano Gálvez de Guatemala. Tercer lugar en certamen de la Federación Internacional de Abogados, por su escrito "La necesidad del respeto de los Derechos Humanos en un Estado de Derecho". Publicó su ensayo "La soberanía: generalidades y regulación en la Constitución de Guatemala" en el Opus Magna Constitucional XIII, Catedrático Auxiliar curso de Derecho Internacional Privado, Universidad Rafael Landívar. Asesor de Comisión Legislativa en Congreso de la República (2018), actualmente Asociado en bufete regional Sfera Legal Guatemala. [lesmanu2@hotmail.com](mailto:lesmanu2@hotmail.com)  
El autor declara que no tiene ningún conflicto de interés y que la investigación se realizó con fondos propios.

## 1. Introducción

Las instituciones, como integrantes del modelo de gobierno, deben fortalecerse para que puedan “sobrevivir” ante eventuales crisis, y consigan continuar con el desarrollo de sus funciones. Las grandes crisis de los Estados (conflictos armados, calamidades y desastres naturales, entre otros), afectan la vida cotidiana de las personas y, por ello, se requiere un régimen especial y diferenciado que permita solventar la crisis sin dañar de forma “permanente” al Estado y sus elementos. Las medidas contra las crisis no son un “rompimiento institucional” sino que, al ser el propio Estado el que establece de forma previa los casos de excepción, existe un cierto grado de “flexibilidad” para tomar medidas extraordinarias.

Estos casos, en general, buscan preservar el denominado orden público, lo que a su vez genera dificultades, porque:

La noción de orden público parece a primera vista muy sencilla, todos la emplean (...) pero cuando se intenta definirlo no resulta tan fácil, por el contrario, surgen controversias doctrinales y dificultades graves, que aumentan al querer hacer aplicaciones prácticas. La primera dificultad se halla en que el concepto de orden público no es ni puede ser general e idéntico en el tiempo y en espacio, puesto que responde a criterios y sentimientos distintos de pueblo a pueblo y aún en el mismo Estado se modifican y transforman con el transcurso de las edades. (Matos, 1988, pág. 197)

Como consecuencia del texto citado se puede concluir que, respecto al orden público “nada está admitido de una manera unánime, ni el punto de partida, o sea la naturaleza jurídica del orden público, ni sus límites de aplicación o sus efectos” (Niboyet, 1950, pág. 381).

Hay que reconocer que estos casos, aún si se encuentran desarrollados ampliamente, representan un resabio de los casos de gobiernos autoritarios que concentraban poderes de forma ilimitada. Estos casos antiguos se remontan (de forma documental) a la Roma Republicana, civilización en la cual se creó la figura del “dictador” que era el individuo nombrado de forma expresa por el Senado, para concentrar poderes especiales para enfrentarse a una crisis. Si bien la modalidad era temporal (6 meses) los poderes eran ilimitados, incluyendo el poder sobre la vida e integridad de las personas.

En el Siglo XVIII la Ley Marcial dictada en Francia revitalizó el concepto de concentración de poderes para combatir grandes dificultades, esto incluía “(...) los deberes de las autoridades municipales ante los motines y reuniones armadas que requirieran el empleo de las fuerzas militares” (Cabanellas, 1979, pág. 156). El jurista y filósofo alemán Carl Schmitt, se encargó de presentar un análisis pormenorizado de las crisis de los Estados, y la necesidad de la implementación de medidas extraordinarias. Esto tiene la particularidad de generar un estudio técnico de la concentración de poderes, sus posibles límites, y especialmente su importancia y necesidad.

En la actualidad los estados de excepción siguen existiendo, porque su utilidad no se ha extinguido. Esa situación no puede considerarse un fracaso o un retroceso de ningún tipo. Las instituciones se fortalecen cuando los procedimientos son claros, confiables, revisables y se tienen delimitadas tanto la funciones como las responsabilidades por los actos cometidos por las

autoridades. Un sistema eficiente permite que cualquiera que atente contra sus lineamientos sea castigado de la forma correspondiente.

Este trabajo trata de confirmar que la Ley de Orden Público vigente en Guatemala, se encuentra desactualizada debido a que su emisión es anterior a la Constitución de 1985. Para lo cual, se establecieron como objetivos analizar las distintas leyes de orden público que han existido en Guatemala y establecer si la actual, cumple con los lineamientos constitucionales e internacionales en materia de protección de los Derechos Humanos, así como, señalar los temas que deben ser objeto de mejora en la referida ley.

Se utilizó el método cualitativo, a través del análisis crítico de distintas normas, sentencias y documentos. El trabajo se encuentra dividido en dos grandes secciones, una de antecedentes y, la otra, relativa a la propuesta de reforma a la Ley de Orden Público vigente. Al finalizar este trabajo, se pudo concluir que es necesario definir de forma más clara los casos en los que proceden los estados de excepción y resaltar los principios de protección y resguardo de las personas, así como las sanciones que se impongan por el incumplimiento o abuso durante su vigencia. Además, que es necesario implementar mecanismos de control y fiscalización claros y efectivos, para dotar de certeza a los habitantes del país que deseen presentar denuncias en casos de daños o abusos.

## **2. Antecedentes**

### **a. Importancia de la estabilidad y certeza en los Estados**

La vida “normal” de los Estados se caracteriza por la seguridad y la paz. Sin embargo, existen momentos específicos cuando esa circunstancia cambia. Lo anterior representa “(...) una etapa irregular de gobernabilidad que tiene su origen en circunstancias que tienden a desestabilizar el normal funcionamiento de las instituciones públicas, llegando en casos extraordinarios a romper el principio de Estado de Derecho” (Prado, 1999, pág. 263). Es necesario que se limiten algunos derechos “oficialmente” a través de un procedimiento específico. Como ya se mencionó “(...) la suspensión de garantías y derechos individuales es un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse” (Burgoa, 1995, pág. 210).

Estas suspensiones son los estados de excepción y son necesarios para mantener la existencia misma de las normas reconocidas dentro del Estado; y para asegurarse que la medida sea temporal. También se puede hacer referencia a que un sistema ordenado de limitación de derechos permite que se logren:

1. La estabilidad generada al seguir un procedimiento claro y previo a la crisis. Esto da certeza sobre la temporalidad de la medida, además de indicar con claridad quien es responsable de cada circunstancia que pueda ocurrir; y

2. Fijación de temporalidad: El proceso no puede ser tan extremo como el de la Antigua Roma, sino que debe respetar límites que evitan que se convierta (la declaratoria del estado de excepción) en un instrumento de violencia sin sentido.

Como respaldo a las consideraciones anteriores, hay que resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1987) ha catalogado a la “suspensión de garantías” como:

Una (...) situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse (...). (párr. 24)

En Guatemala, desde 1879, ya existía la posibilidad de “suspender” las garantías individuales, esto a través de un procedimiento que incluía la participación del Presidente en Consejo de Ministros, la cual era ratificada después por la Asamblea Legislativa. Los motivos para la suspensión eran la invasión del territorio o la grave perturbación de la paz. Todo lo indicado se encontraba contenido en el artículo 39 de dicha Constitución. Se tenía la particularidad que se generaba un modelo de naturaleza temporal (un mes), pero es importante indicar que no se establecían mecanismos de protección de la persona contra los posibles abusos. Tampoco se consideraba la responsabilidad de la autoridad ante las acciones que iban a realizar.

Luego, en 1927, entró en vigencia una nueva Constitución guatemalteca. Está de nuevo en su artículo 39, pero ahora agregando como motivos de suspensión la existencia de epidemias y otras calamidades generales, lo cual permitía que se declarara un estado de excepción. Se mantuvo la estructura de participación del Presidente con sus Ministros y la aprobación del Congreso. Pero aquí ya se agregaron algunos elementos importantes, por una parte, se obliga que se justifiquen los motivos que facultan la declaración, además de indicar el territorio específico en que se debía aplicar la medida.

El año de 1944 trajo consigo la Revolución del 20 de octubre. Hubo profundos cambios en el país derivado de dicha circunstancia y, en particular, se emitió una nueva Constitución en 1945. En ella ya hay cambios significativos en el procedimiento para declarar un estado de excepción. Por una parte, el Congreso ya es deliberante, es decir su función no es de mero trámite (aprobar), sino que puede modificar, aprobar o improbar el acuerdo del Presidente y sus ministros. Lo anterior se encontraba contenido en el artículo 138. Otra particularidad es que se facultaba a cualquier persona para solicitar que se restablezcan los derechos “restringidos” por la medida.

Al ocurrir la caída del gobierno de Jacobo Árbenz, se promulga una nueva Constitución. En ella, en su artículo 77 agrega las actividades contra la seguridad del Estado como causal para cesar la plena vigencia de derechos. Aquí el uso del lenguaje es muy ilustrativo, porque mientras se había venido hablando desde 1927 de restringir derechos, aquí se usa el término “cesar” para referirse a las limitaciones de derechos. Por su parte, la Constitución de 1965 no cambió el modelo de la de 1945. Lo que hizo fue especificar plazos (artículos 151 y 152) los cuales son un símil de los indicados en la Constitución actual, pero seguía utilizando el término “cesar” para referirse a

la limitación de derechos. Lo expresado demuestra dos aspectos sobre los estados de excepción en Guatemala:

1. Han sido parte del modelo de gobierno desde hace más de un siglo; y
2. La estructura sí ha sufrido modificaciones (en cuanto al trámite), pero lo más importante es que en el tema de finalidad se buscaba “proteger” el territorio guatemalteco, no a las personas y eso hacía que fuera complejo deducir responsabilidades contra abusos, o determinar mecanismos de defensa para las personas.

#### **b. Recorrido Histórico por las leyes de orden público en Guatemala**

Las regulaciones contenidas en las distintas Constituciones señaladas no son las únicas relativas al orden público en la historia de Guatemala. En particular, han existido dos Leyes de Orden Público en el país. La primera data de 1956, es decir estaba “sincronizada” con la Constitución de ese mismo año. Se hace referencia a que los derechos que podían limitarse eran los indicados en el artículo 77 (de la Constitución de la época), siendo los siguientes:

- Detención legal (artículo 46 Constitución 1956);
- Libertad de hacer lo que no está prohibido (artículo 44 Constitución 1956);
- Libre circulación (artículo 46 Constitución 1956);
- Derecho de manifestación (artículo 53 Constitución 1956);
- Libre asociación (artículo 54 Constitución 1956);
- Privacidad de la correspondencia (artículo 55 Constitución 1956);
- Inviolabilidad del domicilio (artículo 56 primer párrafo Constitución 1956);
- Libre emisión del pensamiento (artículo 57 Constitución 1956);
- Ser puesto a disposición de juez competente para primera declaración (artículo 64 Constitución 1956);
- Establecer el motivo de la citación ante autoridad pública (artículo 70 Constitución 1956);
- Publicidad de los actos administrativos (artículo 71 Constitución 1956);
- Resistencia a los actos de autoridad (artículo 73 última frase Constitución 1956); y
- Derecho de portación de armas (artículo 76 Constitución 1956)

Es interesante considerar que la Constitución establecía que debían justificarse los motivos que generaban la declaratoria, pero no establecía verdaderas consecuencias por no llenar dicho “requisito”. Otro aspecto a considerar es que la limitación de derechos era muy amplia (incluyendo ser citado ante autoridad pública sin justificación). Por ello, la Ley de orden Público de esa época (Decreto No. 22) no respondía a un principio de protección de la persona, sino de mantenimiento del orden (del Estado).

No muchos años después del Decreto No. 22, se promulgó una nueva Ley de Orden Público, la cual sigue vigente actualmente. La Ley de Orden Público (Decreto No. 7) tiene la particularidad de ser de 1965, compatible con la Constitución de esa época. Esto, además de resultar

discordante, en muchos aspectos, con la Constitución actual, tiene el valor negativo agregado de ser una versión con numerosas reformas (incluyendo derogaciones) que hacen que la aplicación de la norma sea aún más difícil. Como se mencionó antes, la Constitución de 1965 permitía “cesar” la aplicación de ciertos derechos, lo cual demuestra que su contenido es tendente al uso de la fuerza y no al reforzamiento de garantías.

Esa Ley de Orden Público a pesar de que la Constitución de la época ya no está vigente, aún se conserva, y se aplica utilizando la Constitución Política actual. Existen inconsistencias entre la Ley de Orden Público y la Constitución, hay que dejar claro que la norma en cuestión nació al amparo de la Constitución de 1965 y por ello responde a una Constitución “diferente” en sus metas y conformación. Producto de un Estado en esencia militar (como era Guatemala en 1965) no puede ser la referencia del modelo democrático y republicano actual.

### **c. Regulación del orden público en la Constitución Política de la República de Guatemala vigente**

En 1984 se convocó una Asamblea Nacional Constituyente en Guatemala, esto era una oportunidad muy valiosa considerando que el país había sido durante años dominado por dictaduras. Producto de la citada Asamblea se promulgó la Constitución actual. El contenido de la Constitución de 1985 refleja un espíritu humanista y garantista. Sin embargo, a pesar de que se emitieron otras normas constitucionales no se consideró necesario emitir una nueva Ley de Orden Público o reformar la vigente (Decreto No. 7). Es decir, la Ley de Orden Público responde a consideraciones de un momento temporal distinto. A pesar de ese desfase (evidente) no se ha realizado ningún cambio en los últimos años que pueda fortalecer el mandato constitucional de protección a la persona.

Esta particularidad ha terminado siendo dañina para la aplicación de los Estados de excepción en Guatemala. Esto, porque la norma se ha transformado en un manual operativo, que no incluye verdaderos sistemas de control y monitoreo sobre la actividad oficial. La Constitución vigente establece en su artículo 138 la “Limitación a los derechos constitucionales”. Allí se regula de forma muy general qué es un estado de excepción y cómo se implementa, haciendo la remisión a la ley de la materia. Sin embargo, la ley (Decreto No. 7) deja aspectos sin considerar, por ello ha sido necesario llenar a través de resoluciones de la Corte de Constitucionalidad parte de esos vacíos.

La actualización de la Ley de Orden Público debe ser una prioridad, porque es una norma constitucional que afecta derechos básicos de las personas, pero esto no ha ocurrido y, por el contrario, se sigue utilizando la norma, aunque cuenta con muchos temas ya desactualizados o que no cumplen con criterios mínimos de respeto a los derechos fundamentales. Existe, entonces, un reconocimiento de los límites a la actuación del Estado, y es un precepto que debe informar cualquier modificación a la normativa vigente sobre la materia descrita.



También, y siguiendo con los límites de la aplicación de las limitaciones a derechos, hay que resaltar que el artículo 138 constitucional, incluye como derechos que pueden cesar en su plena vigencia los siguientes:

- La libertad de acción (artículo 5);
- Detención legal (artículo 6);
- Interrogatorio a detenidos o presos (artículo 9);
- Libertad de locomoción (artículo 26);
- Derecho de reunión y manifestación (artículo 33);
- Libertad de emisión de pensamiento (primer párrafo artículo 35);
- Derecho de portación de armas (segundo párrafo artículo 38); y
- Regulación de huelga para trabajadores del Estado (segundo párrafo artículo 116).

Las causas que facultan la declaratoria de un estado de excepción son:

- Invasión al territorio.
- Perturbación grave de la paz (por ejemplo, manifestaciones violentas).
- Actividades contra la seguridad del Estado.
- Calamidad pública.

Estas circunstancias no se encuentran desarrolladas en la Constitución, porque, se supone, son materia de la ley específica de la materia. Es claro entonces que no existen otros derechos (la vida, propiedad privada, culto) que puedan limitarse, ya que son *numerus clausus*.

#### **d. Consideraciones sobre derechos humanos**

La Constitución de 1985 representó un cambio hacia un modelo más garantista en la estructura jurídica del país. Esto, porque fue la primera Constitución en décadas que respondió a un ideario diferente del mero control “legal” sobre el Estado de Guatemala. Esto incluye el sentido mismo de la incorporación de la “parte dogmática” de la Constitución, en la cual se reúne una lista de derechos humanos que debieran ser tutelados por el Estado de Guatemala. Es importante hacer énfasis en que esta declaración no tiene carácter restrictivo, sino que se acepta que todos aquellos derechos humanos, aunque no aparezcan de forma expresa enumerada en la Constitución, se entienden como parte fundamental del ordenamiento constitucional guatemalteco (en sus artículos 44 y 46).

Guatemala ha asumido compromisos internacionales en materia de derechos humanos, lo que refuerza aún más su completa obligación de respetar sin limitaciones o disposiciones antojadizas el orden global de los derechos humanos, esto es conocido como bloque de constitucionalidad. Al respecto vale la pena resaltar lo establecido en tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Guatemala por medio del Decreto 9-92, del 21 de febrero de 1992, que en artículo su 1 indica:

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El mismo Pacto indicado, en su artículo 4.1 establece que:

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, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Existen a su vez compromisos internacionales que refuerzan el respeto y aplicación de los derechos fundamentales, entre ellos se puede mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo veintisiete (27) reconoce la suspensión de garantías como mecanismo extraordinario para combatir crisis en los Estados, y que faculta a los Estados para que en caso de “guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la seguridad del Estado” se puedan tomar las medidas necesarias para combatir dicha emergencia. También vale resaltar que la misma Convención en su artículo 1, que establece que:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La Convención no se queda en una enumeración de derechos, sino que se encarga de incorporar la obligación de los Estados parte de cumplir con los compromisos adquiridos, de esa forma el pacto en su artículo 2 dispone:

Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Por si no fuera suficiente, el Comité de Derechos Humanos (2004), realizó un análisis e interpretación de las disposiciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De esa forma se originó la Observación General número 31, la cual sobre los alcances del artículo 2 de aquel instrumento, establece:

La obligación consignada en el (...) artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto no admiten reservas y es inmediata. No se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado. (párr. 14)

Por su parte la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en su artículo 29 también permite que se limiten el ejercicio de derechos y disfrute de libertades (según la ley correspondiente) y con el fin específico de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás. Es en síntesis posible (y reconocida) la facultad de los Estados de limitar ciertas garantías y derechos, porque existen circunstancias específicas que lo ameritan.

Pero, también reconoce que las limitaciones deben ser las necesarias y que no se faculta para promover o consentir discriminaciones de ninguna naturaleza. Es decir, debe existir una congruencia y proporcionalidad clara que justifique la medida emprendida. Tampoco permite el menoscabo a la vida (artículo 5), o la esclavitud (artículo 8) entre otros.

Existe entonces una clara corriente que busca homogenizar la aplicación de las disposiciones que preserven y restablezcan los derechos humanos fundamentales. Esto quiere decir que los compromisos en la materia obligan al Estado de Guatemala a buscar la coherencia completa de todo su ordenamiento jurídico. Caso contrario convierte a las normas en nulas *ipso jure*, pues atentarían contra lo dispuesto por las máximas normas del país.

El Estado de Guatemala debe seguir las normas que tengan por finalidad la protección de los derechos humanos. Después de todo lo expresado es evidente que es necesario la reforma de la normativa vigente. Hay que resaltar que al haber nacido de un poder constituyente (de 1965) esta norma no puede ser derogada más que por otro poder constituyente, siendo esa la razón por la que se plantea su reforma y no su derogación. Es entonces un tema de conveniencia seguir el procedimiento de reforma a una norma constitucional, según el artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La necesidad de reformar la norma vigente se fundamenta en que la actual está desfasada, y no responde a los compromisos del país en materia de derechos humanos. La falta de certeza, la poca transparencia y los casi nulos controles específicos han convertido en un suplicio la aplicación de los estados de excepción. Por ende, el mérito de la propuesta es reforzar los procedimientos (que son necesarios) y que deben integrarse a los procesos de modernización de los Estados.

### **3. Propuesta de reforma a la ley de orden público**

Como ya se mencionó, el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula los casos especiales en los cuales el Estado de Guatemala puede “limitar” la aplicación de ciertos derechos reconocidos de forma específica por la máxima norma constitucional. A esto se suma también el artículo 139 constitucional. A través de los artículos indicados, se establece de forma general el modelo a través del cual se declara el estado de emergencia, que incluye la intervención del Presidente de la República, quien emite un acuerdo gubernativo en consejo de ministros, y lo remite al Organismo Legislativo para que éste lo conozca, apruebe, modifique o impruebe para ordenar luego su publicación, marcando así el inicio de esas limitaciones. Los límites a este procedimiento son los del respeto a los derechos humanos.

Es interesante considerar que la regulación específica sobre los estados de emergencia se encuentra contenida en la Ley de Orden Público; sin embargo, como ya se indicó esa norma (a pesar de ser de rango constitucional) carece de ciertos criterios y lineamientos que faciliten la protección de la persona.

**a. Límites y garantías dentro de los estados de excepción que deben incluirse en la ley de orden público**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (1987) estableció que:

(...) Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una " suspensión de garantías " en sentido absoluto, ni de la " suspensión de los derechos " ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio (...). (párr. 18)

Un Estado de excepción no es un período de tiempo en que “todo es permitido” o que la persona se encuentra “a merced” de la autoridad, sino que es una circunstancia extraordinaria donde se “limitan” de forma necesaria ciertos derechos. Aquí la consideración vale por dos supuestos particulares:

1. La suspensión tiene límites. Es decir, se sigue un criterio de proporcionalidad según el cual se reduce la aplicación de ciertos derechos, los cuales tienen relación directa con la situación que provocó la necesidad de declarar un Estado de emergencia. No se pueden restringir derechos que no tengan ninguna relación con la crisis; y
2. Un Estado de excepción no quiere decir que la autoridad “es libre” de hacer lo que desee. Sigue teniendo responsabilidad y tiene que regirse de forma completa por las normas.

Esas dos consideraciones apuntadas hacen aún más problemático que no exista una norma que brinde certeza, porque dificulta la deducción de responsabilidades. El principio que rige los estados de excepción es muy similar al de la aplicación de derecho penal, en cuanto a que tiene carácter de *ultima ratio*, siendo (siempre) el método final que debe considerarse en casos de emergencia. Cuando la normalidad de la vida dentro de un estado es menoscabada de cualquier forma, se supone que existen métodos particulares para “restaurar” el orden. Sin embargo, los estados de excepción no deben ser entendidos como un mecanismo de respuesta inmediato, sino que deben guardar relación directa con la gravedad y temporalidad de la crisis.

En general, son mecanismos “legales” que permiten a los Estados auto preservarse, de modo que “doblan” la aplicación de ciertas normas, atentando contra ciertas garantías como mal necesario para preservar el resto del ordenamiento, así como la integridad y la paz de las personas. Además, las garantías del debido proceso tampoco pueden dejarse sin efecto. De nuevo, es necesario hacer énfasis que existen lineamientos que están fuera de todo límite y que constituyen los principios torales de la actuación del Estado sin excepciones. Es posible mencionar a modo de ejemplo la proporcionalidad, necesidad, temporalidad, legalidad, no

discriminación, respeto a los derechos humanos, protección de la integridad de la persona, entre otros.

Otro aspecto importante es el relativo a establecer definiciones claras sobre las causales que facultan al Estado para declarar un Estado de excepción. Por ejemplo, la Carta de Naciones Unidas (1945), en su artículo 2, inciso 4 indica:

Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

En este caso, el énfasis es la actuación del Estado ante una amenaza “a su integridad”. Entendida la integridad como la conservación tanto de su territorio como de su libertad y demás derechos como Estado libre y soberano. Guatemala no está aislado, es parte del concierto mundial. Por ello, se acoge a la aplicación de diversos instrumentos internacionales que le generan responsabilidades de diversa naturaleza.

Se pueden incluir aspectos comerciales, migratorios o humanitarios. Estos últimos comprenden el respeto irrestricto a compromisos en materia de Derechos Humanos. Los mismos son un modelo de defensa de las personas, contienen elementos que obligan a los Estados a no interferir en la esfera de derechos y la dignidad de los sujetos.

Al respecto hay que considerar que según el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno. Esto ha permitido el desarrollo del llamado bloque de constitucionalidad, el cual es expresado de la siguiente forma:

...El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que aunque no forman parte del texto de la Constitución, han sido integrados por otras vías a la Constitución y que sirven a su vez de medidas de control de constitucionalidad de las leyes como tal (...) por vía de los artículos 44 y 46 citados, se incorpora la figura del bloque de constitucionalidad como un conjunto de normas internacionales referidas a derechos inherentes a la persona, incluyendo todas aquellas libertades y facultades que aunque no figuren en su texto formal, respondan directamente al concepto de dignidad de la persona, pues el derecho por ser dinámico, tienen reglas y principios que están evolucionando y cuya integración con esta figura permite su interpretación como derechos propios del ser humano. El alcance del bloque de constitucionalidad es de carácter eminentemente procesal, es decir, que determina que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que componen aquél son también parámetro para ejercer el control constitucional del derecho interno. (Corte de Constitucionalidad, 2012)

Esta integración de normativas internacionales, buscan fortalecer la parte ejecutiva de las normas, generando obligaciones exigibles e irrenunciables.

## **b. Supuestos que facultan la declaratoria de un estado de excepción**

En general las grandes crisis de los Estados se concentran en tres vertientes:

- **Crisis naturales:** generadas por desastres y demás hechos fuera del control humano. Estas deben diferenciarse de aspectos cíclicos del clima. Por ejemplo, si se conoce que una determinada época del año o un lugar identificable del territorio padece de sequías. Esto no puede considerarse motivo para declarar un estado de excepción, en especial, porque no se puede considerar como algo imprevisible, sino que denota una enorme incapacidad de planificación.
- **Crisis económica:** esto se encuentra muy ligado al anterior. Hay un aspecto de planificación que no puede ignorarse. Hay que determinar las causas de las crisis antes de tomar medidas de cualquier naturaleza.
- **Crisis políticas:** podría considerarse como “desestabilización” de las instituciones de gobierno o de las personas que ostentan el control sobre las mismas. Este es un tema espinoso porque se puede convertir (la declaratoria) en una herramienta de control sobre los opositores en cuyo caso habría que hacer, con mucho tino, un análisis de situación para ponderar el uso de las medidas que sean necesarias.

Estos supuestos deben tomarse en cuenta porque son compatibles con los establecidos por la Constitución vigente (artículo 138) y porque resaltan que los momentos de crisis de los Estados son extraordinarios y no pueden ser invocados de forma constante o descuidada.

### **c. Principios que deben regir la aplicación de los estados de excepción**

Es necesario que se establezcan los principios rectores de la reforma propuesta. Esto, porque se tendrán como un punto de referencia claro y lógico que permita interpretar los “pasajes” que puedan considerarse oscuros, ambiguos o incluso contradictorios. Siempre se deberá realizar una interpretación que represente la mayor protección para las personas y las mayores restricciones para el uso de la fuerza de cualquier tipo por parte de la autoridad pública. Entre estos principios se encuentran:

- Legalidad.
- Necesidad.
- Proporcionalidad.
- No discriminación.
- Protección integral de la persona.
- Temporalidad.

También vale la pena resaltar los principios emitidos en septiembre de 1984 por el Consejo Económico Social de Naciones Unidas (conocidos como Principios de Siracusa), entre los cuales se incluyen la proclamación, la notificación y la conclusión de la situación de excepción (que permite la fiscalización de los Estados Parte, y que conlleva un mecanismo de control general). En general es importante considerar que los principios indicados deben servir como lineamiento general de la presente propuesta, porque representan garantías mínimas de operación.

#### **d. Necesidad de justificar los estados de excepción y capacidad fiscalizadora del Congreso de la República**

Es importante que la decisión de declarar un estado de emergencia responda a criterios objetivos. Es decir, no se puede permitir que este mecanismo se convierta en una salida constante ante las posibles dificultades que puedan generarse. Todo lo contrario, es necesario que se dé un seguimiento específico a las necesidades y circunstancias generadas.

Además, no basta con “declarar” el estado de emergencia, sino que se tienen que determinar de forma precisa los lineamientos que se seguirán. Esto incluye los recursos (económicos, materiales o humanos) para combatir la crisis. No se deben implementar medidas que no tengan relación directa con el hecho. Por ejemplo, un desastre natural debe incluir medidas para protección a las personas afectadas, así como planes de contingencia ante posibles destrozos de caminos, carreteras y puentes. Pero esto no faculta para que se limite el derecho a la vida como contraparte.

Realizado el análisis y determinados los mejores mecanismos de actuación, el Congreso de la República debe intervenir. Su función es revisora y fiscalizadora de la “propuesta” del Ejecutivo, porque no está obligado a acatar de forma directa lo dispuesto por este, sino que puede ampliarla o modificarla según se estime pertinente. Su responsabilidad es detectar ilegalidades, inconsistencias o incongruencias en la declaración. Una vez concluido su propio estudio del estado de excepción, se manda a publicar en el Diario Oficial en forma de Decreto. Un aspecto importante en este caso es que las responsabilidades para todos los funcionarios involucrados deben ser claras. Todo aquel que intervino y que avaló de una forma y otra la declaratoria debe responder por las ilegalidades que genere.

Se reconoce entonces, que la importancia de las medidas que se tomen debe necesariamente incluir al Organismo deliberante y representativo de los ciudadanos guatemaltecos. La medida tendrá una duración máxima de treinta (30) días y podrá revisarse por solicitud de cualquier ciudadano, para dejarse sin efecto de manera anticipada. Demostrando así que la medida tiene un fin determinado y que al terminarse el asunto queda sin materia. Además, transcurrido el plazo, los derechos se restablecen de forma automática regresando el Estado a su cauce de actuar natural.

#### **e. Derechos que pueden restringirse**

Los tratados e instrumentos internacionales y la propia Constitución establecen cuales derechos pueden restringirse. En este caso la Ley de Orden Público debe respetarlo. Más importante, debe establecer las medidas correspondientes para su debida ejecución. El Decreto 7, tiene en su mayoría disposiciones de actividades militares para mantener el uso de la fuerza. El Ejército de Guatemala tiene atribuciones específicas en la Constitución, y no puede ser usado para reprimir o violentar derechos. Por tanto, sus funciones deben ser orientadas a cooperación, y ser lo menos violentas posibles.

Los derechos restringidos no tienen nada que ver con la estructura del Estado, su forma de gobierno, sus instituciones, sus obligaciones o la certeza de aplicación de las normas. Por ello y en consonancia con los artículos 138 y 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los estados de excepción no serán una forma de toma de control sobre la vida del país, ni una forma legitimada de concentrar poderes de dictador. Tampoco se incluye la autorización de castigos físicos o vejámenes de ninguna naturaleza. Aquí de nuevo sobresale que la Constitución vigente es el reflejo de un modelo más garantista y protector de la persona.

[...] los decretos gubernativos por los que, en Consejo de Ministros, el Presidente de la República decreta un régimen de excepción, se encuentran revestidos de un carácter extraordinario, por lo que, de manera urgente, se deben emitir al acaecer circunstancias que habilitan el establecimiento de esos regímenes en circunstancias muy limitadas y que suponen una especial gravedad (...). (Corte de Constitucionalidad, 2013)

El Decreto del “estado de excepción” debe ser muy específico en cuanto a las medidas que van a realizarse. Esto tiene una doble función, pudiendo saberse con claridad que puede y que no puede hacerse, el lugar (espacio físico) de aplicación de la medida y cumplir con la publicidad con la declaratoria. El Ejecutivo por su parte deberá rendir un informe circunstanciado de la situación (de emergencia) y de las medidas puestas en marcha para combatir la crisis. Esto permitirá que se fiscalice su actuación, y también dará una visión global de la actuación de todo el aparato de gobierno, debiendo hacerlo en un plazo perentorio de 30 días corridos, so pena de las responsabilidades penales (incumplimiento de deberes), civiles o administrativas aplicables.

En este caso, es importante la participación activa tanto de la Contraloría General de Cuentas (no se puede permitir el despilfarro de recursos) y de la Procuraduría de Derechos Humanos que, en esencia, basa su razón misma de existir en tutelar los derechos fundamentales de las personas, y por eso su actuación debe ser de fiscalización completa para preservar la integridad de todas las personas sin distinción. El informe circunstanciado tiene dos destinatarios por una parte el Organismo Legislativo y, por otra, los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto permite realizar la fiscalización ya señalada, y dejar un registro fehaciente y confiable de las medidas realizadas para que sirvan como guía para casos futuros.

También hay que hacer énfasis que “mientras dure” el estado de excepción aquel que se vea ilegalmente afectado en sus derechos puede plantear una denuncia contra la autoridad que se haya extralimitado. Entre los mecanismos que se deben incluir está el *habeas corpus* y el amparo. Si bien son susceptibles de ser invocados (art. 27 Decreto 7), estos métodos de defensa deben recibir el acompañamiento de una entidad como el Procurador de los Derechos Humanos, de forma que la persona tenga la mejor atención posible. Además, los procedimientos deben incluir la reducción al mínimo de formalidades y plazos al menos de la mitad de duración que los actuales (son momentos extraordinarios que ameritan procedimientos extraordinarios y especiales). Se busca que la vigencia del estado de excepción no se constituya en un momento de vulnerabilidad, sino que siempre se cuide y respete la vida e integridad de las personas.



#### 4. Conclusiones

Como se ha indicado a lo largo de las páginas previas, los compromisos del Estado de Guatemala son irrenunciables, no sólo en el ámbito internacional, sino (y más importante) con sus habitantes. Es posible concentrar la propuesta en los siguientes aspectos:

1. **Definición de las causas que permiten la declaratoria de los estados de excepción:** La Constitución establece las bases de los casos que generan un estado de excepción. Sin embargo, es tarea de la ley delimitar qué casos son extraordinarios y ameritan la declaratoria. Además, se debe hacer una clara distinción entre los diferentes estados de excepción, determinando de forma clara cuándo se invoca cada uno, y qué tipo de medidas particulares pueden ponerse en práctica.
2. **Aplicación de principios generales de protección a la persona:** Es necesario que se cumplan los principios desarrollados, porque estos sirven como una guía programática y permiten definir prioridades, bases y formas de reclamación.
3. **Necesidad de implementación de mecanismos de control “durante” la vigencia del estado de excepción:** Esto quiere decir que se necesitan procedimientos especiales para que las denuncias contra los abusos sean conocidas y resueltas de forma inmediata. Lo importante es que los derechos que se vean afectados puedan ser reestablecidos. La participación de la Procuraduría de los Derechos Humanos, Contraloría General de Cuentas y acciones constitucionales como la exhibición personal, y el amparo son fundamentales. El mecanismo de control establecido por el artículo 27 del Decreto 7 resulta insuficiente y deben incluirse plazos más cortos y menores formalidades para alentar las denuncias.
4. **Sancionar a quienes abusen de sus funciones durante el estado de excepción.** Si bien, se reconoce la limitación de ciertos derechos, esto no quiere decir que la persona está indefensa. Menos se puede considerar que las autoridades son libres de hacer lo que se les plazca. Un modelo en el que se establezca el régimen disciplinario, que regule las sanciones (de diferente naturaleza) permite saber con claridad cómo proceder en cada caso específico.
5. **Mayores mecanismos de fiscalización:** Como ya se indicó, el informe que rinde el Ejecutivo al Congreso (y que debe también rendirlo a nivel internacional), muchas veces se transforma en un mero requisito. Despojando así a la figura de su verdadera naturaleza (control y transparencia de las actuaciones oficiales). No se puede obviar que el Estado no deja de existir por la declaratoria de un estado de excepción, todo lo contrario, al reducir los derechos, debería de ser aún más acucioso el estudio y análisis de todas las medidas llevadas a cabo, para deducir las responsabilidades correspondientes.

En conclusión, la Ley de Orden Público, necesita establecer más y mejores mecanismos de control, transparentar las actuaciones oficiales, hacer partícipe al Procurador de los Derechos Humanos, incentivar la labor de la Contraloría General de Cuentas, y aplicar un régimen

sancionador específico. No puede seguirse implementando una normativa que responde a ideales que no representan al actual Estado Constitucional de Derecho; y por lo anterior se considera necesario que el texto se reforme y se le incorporen los aspectos ya indicados. Por ello, generar un marco de definiciones hace que las actuaciones oficiales respondan a un ideario definido y reduzcan la arbitrariedad.

### **Referencias:**

Burgoa, I. (1995). *Las Garantías Individuales*. México: Porrúa.

Cabanellas, G. (1979). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Heliasta.

Carta de las Naciones Unidas. (26 de junio de 1945).

Comité de Derechos Humanos. (29 de marzo de 2004). Observación general No. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13). Obtenido de <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Ttaxgp3f9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGeZRATdbWLqyA1RX6IE1VC%2FXrdwy1JEojEGK4mF1mRwn5H9lw%3D%3D>

Constitución Política de la República de Guatemala. (31 de mayo de 1985).

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (22 de noviembre de 1969).

Corte de Constitucionalidad. (17 de julio de 2012). Expediente 1822-2011. Guatemala.

Corte de Constitucionalidad. (22 de octubre de 2013). Expediente 2485-2013. Guatemala.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de enero de 1987). Opinión Consultiva OC-08/87. El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías. Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_08\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_esp.pdf)

Declaración Universal de Derechos Humanos. (10 de diciembre de 1948).

Ley de Orden Público. (9 de diciembre de 1965).

Matos, J. (1988). *Curso de Derecho Internacional Privado*. Guatemala.

Niboyet, J. P. (1950). *Principios de Derecho Internacional Privado*. México: Nacional.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (16 de diciembre de 1966).

Prado, G. (1999). *Derecho Constitucional*. Guatemala: Textos y formas impresas.

Principios de Siracusa, sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 24 de agosto de 1984.

Derechos de Autor (c) 2023 Lester Manuel Meda Ruano



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso para fines comerciales, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe dar crédito a la obra original de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace de la obra.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)

