

EL USO DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN GUATEMALA Y LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORDEN PÚBLICO CON EL ORDEN CONSTITUCIONAL VIGENTE

*Juan Pablo Gramajo Castro*¹

“Alcanzar la plenitud democrática en la que el pueblo se beneficie del sistema en toda su magnitud, no es tarea fácil. Es el esfuerzo de todos los guatemaltecos y no de un solo grupo social. [...] Es indispensable que el guatemalteco estudie su Constitución, que se divulgue ampliamente en todos los estratos de la sociedad para que, conociéndola bien, pueda ampararse en ella y exigir su cumplimiento. La democracia es frágil cuando no está en el corazón y en la mente del pueblo”.

– Roberto Carpio Nicolle
Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente
Discurso en la Sesión Solemne
31 de mayo de 1985

La pandemia de COVID-19 supuso la aplicación de un prolongado estado de calamidad pública que, junto con las disposiciones presidenciales dictadas para su implementación, afectaron libertades fundamentales de maneras que buena parte de la población no había experimentado. El intenso debate que se suscitó sobre la razonabilidad e idoneidad de las medidas adoptadas ha dado nueva relevancia al tema, más amplio y profundo, del ejercicio del poder y la adecuación de la Ley de Orden Público (**LOP**) al orden constitucional contemporáneo.

Todos los países del mundo sufrieron, en alguna medida, retrocesos en su calidad democrática a raíz de la pandemia. En Guatemala, además de las deficiencias preexistentes en servicios públicos esenciales como salud y seguridad, las restricciones se insertaron en una tendencia –iniciada en el año 2000 y fortalecida ya desde los primeros días de la administración actual– de recurrir a los estados de excepción como herramienta casi ordinaria de gobierno, no siempre con el carácter excepcional y estricto que deberían tener.

En consecuencia, un estudio sobre los usos de estados de excepción en el país y la incompatibilidad de la Ley de Orden Público con la Constitución vigente parece oportuno y necesario, no solo en lo teórico ni en lo jurídico, sino con miras a la relevancia práctica que tiene para la vida diaria de todos los habitantes, llamados a velar cívicamente por el respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales que consagra.

¹ Abogado y notario, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales *cum laude* y maestrando en Historia por la Universidad Francisco Marroquín. Máster en Propiedad Intelectual y doctorando en Derecho por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Catedrático titular de Filosofía del Derecho, Teoría de la Justicia y Análisis Económico del Derecho en la UFM. Director de gestión del conocimiento y especialista en investigación jurídica en el bufete Mayora & Mayora, S.C.

El presente trabajo **(I)** inicia con extractos de jurisprudencia emanada de la Corte de Constitucionalidad, que fijan un marco de referencia a partir del cual se aborda, posteriormente, una serie de comentarios. En éstos, a su vez, se describen los antecedentes históricos generales de los estados de excepción, sus antecedentes constitucionales en Guatemala, su uso en el país durante la vigencia de la actual Constitución (con breve referencia a la etapa desde 1944), y la incompatibilidad de la Ley de Orden Público con la Constitución vigente. A partir de los puntos enumerados, **(II)** se ofrecen breves exámenes críticos sobre la vigencia de la Ley, la necesidad de aprobación legislativa para dictar estados de excepción, la militarización e intervención de servicios públicos, los derechos no susceptibles de limitación y los medios de control jurídico al alcance de la población para defensa de sus derechos y del orden constitucional. Se cierra **(III)** con algunas reflexiones sobre líneas de investigación que el tema sugiere, su relevancia más amplia como asunto de país y la actualidad nacional.

I. JURISPRUDENCIA

SCC 2654-2011 (2011)

Inconstitucionalidad general parcial contra reformas a artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos

“El examen de constitucionalidad de normas generales no puede recaer sobre disposiciones emanadas de la Asamblea Nacional Constituyente, plasmadas en las leyes de rango constitucional, pues no pueden ser expulsadas del ordenamiento jurídico interno, salvo que hayan sido objeto de reforma efectuada por el legislador y de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución. Slo será viable la acción de inconstitucionalidad que esté dirigida contra las modificaciones efectuadas por el legislador y no contra los textos que los artículos reformados conserven del poder constituyente, pues en ningún caso procedería su exclusión del sistema normativo por medio de una inconstitucionalidad general, ya que de lo contrario este Tribunal se estaría convirtiendo en un legislador constitucional negativo”.

SCC 4942-2016 (2018)

Inconstitucionalidad general contra artículos de la Ley de Orden Público, arguyendo inconstitucionalidad sobrevenida por existir actualmente parámetros de constitucionalidad distintos a los vigentes al emitirse la LOP.

“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.

[...] 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.

[...] 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.

[...] 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.

[...] 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”.

DCC 919-2016 (2017)

Dictamen sobre iniciativa de reformas a la Ley de Orden Público.

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

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

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

[...] El Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula que la Ley de Orden Público no debe afectar el funcionamiento de los partidos políticos; sin embargo, la norma transcrita permite la suspensión de estos, al igual que otras organizaciones, asociaciones o agrupaciones que cooperen directa o indirectamente con las causas que la motivaron. / El derecho de asociación se garantiza por el Artículo 34 del Texto Fundamental, y este no se encuentra comprendido dentro del listado de derechos que pueden ser suspendidos durante el estado de excepción –Artículo 138–. De esa cuenta, la derogatoria de este precepto [artículo 40 de la LOP] es acorde con el plexo constitucional.

[...] La inviolabilidad del domicilio se encuentra garantizada por el Artículo 23 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “*La vivienda es inviolable. Nadie podrá penetrar en morada ajena sin permiso de quien lo habita, salvo por orden escrita de juez competente en la que especifique el motivo de la diligencia y nunca antes de las seis ni después de las dieciocho horas. Tal diligencia se realizará siempre en presencia del interesado, o de su mandatario.*” Este derecho no se encuentra comprendido dentro del listado de artículos cuya vigencia plena puede cesar durante el estado de excepción; por consiguiente, la derogatoria de la norma propuesta [artículo 42 de la LOP] es congruente con el Magno Texto.

II. COMENTARIOS

A continuación, se presentan breves comentarios críticos, a partir de o para contextualizar la jurisprudencia citada, respecto de **(A)** los antecedentes históricos de los estados de excepción o emergencia; **(B)** los antecedentes constitucionales guatemaltecos de la LOP; **(C)** el uso de los estados de excepción en el país; y **(D)** la incompatibilidad de la LOP con el orden constitucional vigente.

A. Antecedentes históricos

Los estados de excepción evocan figuras tan antiguas como la dictadura en la antigua Roma, por la cual se otorgaba a un magistrado poderes plenos y extraordinarios por tiempo limitado para hacer frente a ciertas crisis, especialmente guerras.² La necesidad de normas especiales de gobierno en tiempos de crisis está reconocida en las tradiciones jurídicas angloamericana y europea, difundiéndose de ahí a los derechos de Asia, África y Latinoamérica. Entre sus antecedentes históricos más importantes se encuentra la llamada *Riot Act* de 1714 en Gran Bretaña y, especialmente, las constituciones y disposiciones de emergencia nacidas de la Revolución Francesa. En esta última se fue consolidando la figura del estado de sitio (*état de siège*) desde 1791 y en normas posteriores también de la era napoleónica.³

² Cfr. Bernal, Beatriz y Ledesma, José de Jesús, *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanos*, 11ª edición, Porrúa, México, 2003, p. 75-76.

³ Para esto y lo que sigue: Cfr. Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993, capítulos 1, 2 y 4.

Los capitanes generales en el sistema español y colonial gozaron de autoridad ejecutiva, judicial y militar, y aplicaban medidas equivalentes a los estados de sitio en tiempos de emergencia o protesta social. El sistema de intendencias implementado por las reformas borbónicas del siglo XVIII también supuso la fusión de la autoridad civil y militar. En partes del imperio, se reforzó la presencia de fuerzas armadas en respuesta a amenazas de otras potencias europeas y de revueltas indígenas. Esta tradición de una administración interna militarizada y de privilegios para el personal militar hizo que el rol del ejército en España, y luego en América Latina, fuera muy distinto de cómo evolucionó en otros países.

El imperio era gobernado por decreto, sin instituciones representativas. Los reyes españoles consolidaron un sistema autoritario en sus territorios americanos. En este, las fuerzas militares eran utilizadas para el mantenimiento del orden interno, controlar asonadas y protestas, así como prohibir la divulgación de material sedicioso. Mucho antes de la Revolución Francesa, ya los capitanes generales podían asumir poderes de emergencia y aplicar leyes militares contra rebeldes y bandidos.

Las constituciones que aparecieron con los nuevos regímenes liberales en las Américas incorporaron disposiciones sobre estados de excepción para casos de desastre natural, rebelión, subversión y guerra. En Europa y América, los estados de excepción casi siempre se justificaron por motivos de seguridad nacional, sirviendo para combatir a los enemigos del liberalismo, monarquistas y otros movimientos políticos. La Constitución de Cádiz (1812), por ejemplo, permitía una excepción a la protección contra el allanamiento de casas “para el buen orden y seguridad del Estado”.⁴

Las constituciones latinoamericanas del siglo XIX asignaron rango constitucional a los ejércitos como partes del orden político, atribuyéndoles constitucionalmente la misión de defender el orden institucional y las leyes. Esto reforzó el rol político que las fuerzas armadas adquirieron en la región, que también se remonta a España durante la Constitución de Cádiz. Es un factor básico a considerar al estudiar los estados de excepción en Latinoamérica, incluyendo la historia y práctica en Guatemala.

B. Antecedentes constitucionales en Guatemala

Las Bases Constitucionales de los Estados Federados del Centro de América (1823) preveían que el congreso federal y los congresos estatales limitaran los derechos de portar armas y de reunión, dispensaran de las formalidades para allanamientos, registro de correspondencia y prisión, formarían tribunales especiales y dictarían leyes de proscripción o retroactivas, en casos de tumulto, rebelión o ataque armado contra las autoridades.⁵ La Constitución de la República Federal de Centro América (1824) permitía al congreso federal autorizar al ejecutivo el empleo de fuerzas militares para ejecutar la ley, contener insurrecciones o repeler invasiones, y concederle facultades extraordinarias en caso de guerra. El presidente tenía facultades de arresto e interrogación en caso de conspiraciones o traición a la república. Se reproducían las facultades previstas en las Bases de 1823 para caso de tumulto, rebelión o ataque armado.⁶ Las reformas a la Constitución Federal (1835) no introdujeron cambios sustanciales en estas materias.⁷

⁴ Art. 306.

⁵ Cfr. art. 45.

⁶ Cfr. arts. 69 num. 4º y 5º, 120, 127, 176, 182 num. 3.

⁷ Cfr. art. 83 num. 4 y 5, 117, 118, 132, 182.

La Constitución del Estado de Guatemala (1825) permitía a la Asamblea conceder facultades extraordinarias al ejecutivo en caso de insurrección o invasión repentina. Se reproducían las facultades presidenciales de arresto e interrogación establecidas a nivel federal.⁸ El Acta Constitutiva de la República de Guatemala (1851) y otras leyes contemporáneas en materia constitucional⁹ no incluían disposiciones expresas sobre estados de excepción, pero atribuía al presidente la conservación del orden y el mantenimiento de la paz y seguridad pública, disponiendo de la fuerza armada que organiza y manda, así como la facultad de expedir decretos con fuerza de ley en casos urgentes durante el receso de la Cámara.¹⁰ Las reformas de 1855 que otorgaron a Rafael Carrera la presidencia vitalicia dispusieron, asimismo, que pudiera suspender o diferir las sesiones de la Cámara y renovarla convocando a nuevas elecciones.¹¹

La Constitución de 1879 otorgó al presidente la facultad de suspender, con acuerdo del Consejo de Ministros, las garantías individuales en caso de invasión o ataque al territorio nacional, o amenazas a la tranquilidad pública. Como atribución ordinaria, el presidente dirigía la fuerza armada y podía contener invasiones extranjeras, así como impedir o sofocar insurrecciones interiores. También atribuyó a la Asamblea conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo cuando lo demandara la necesidad o interés de la República.¹²

Las reformas constitucionales de 1921 modificaron el art. 39 en el sentido de enumerar cuáles eran las garantías individuales que podían suspenderse,¹³ requerir al presidente dar cuenta dentro de 24 horas a la Asamblea o su Comisión Permanente sobre la suspensión, sus motivos y extensión territorial, y declarando que la suspensión no interrumpía el funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial.¹⁴ En el art. 54 se suprimió la facultad del Legislativo para conceder poderes extraordinarios al

⁸ Cfr. arts. 94 num. 14, 143, 144, 145.

⁹ Declaración de los Derechos del Estado y sus Habitantes (1839), Ley Reglamentaria adicional a la de 5 de diciembre de 1839 (1852).

¹⁰ Cfr. arts. 6°, 7° num. 4°, 8°.

¹¹ Cfr. art. 2°.

¹² Cfr. arts. 39, 54 num. 12°, 77 nums. 12° y 13°.

¹³ Estas eran: libertad de locomoción (art. 19); libertad de trabajo y derecho a remuneración, derecho de empleados y operarios industriales a suspender individual o colectivamente su trabajo, libertad de industria, comercio y trabajo, prohibición de monopolios, privilegios, concesiones o restricciones, con excepciones establecidas por la Constitución (art. 20, reformado en 1921); derecho de asociación y reunión, salvo prohibición de congregaciones conventuales y asociaciones monásticas (art. 25); libertad de emisión del pensamiento (art. 26, reformado en 1921); prohibición de incomunicación (art. 32, fracción primera); inviolabilidad de correspondencia, papeles y libros privados (art. 37, reformado en 1921); inviolabilidad del domicilio (art. 38).

Por reformas de 1927 se modificó esta lista así: libertad de locomoción (art. 19); libertad de industria y trabajo, propiedad intelectual, punibilidad de la vagancia, protección especial a obreros y trabajadores, prohibición de monopolios y privilegios (art. 20, reformado en 1927); derecho de asociación y reunión, salvo prohibición de congregaciones conventuales y asociaciones monásticas (art. 25); libertad de emisión del pensamiento (art. 26, reformado en 1927); detención legal, prohibición de extradición (art. 30, reformado en 1927); inviolabilidad de correspondencia, papeles y libros privados (art. 37, reformado en 1927); inviolabilidad del domicilio (art. 38).

Las reformas de 1935 no modificaron la lista de garantías que podían suspenderse, pero sí introdujeron reformas a los artículos que las definían: (i) Al art. 25 se agregó la prohibición de “toda asociación que conocidamente atente contra la moral pública o procure el cambio de las instituciones por medios violentos o ilegales”; (ii) En el art. 26 se permitió que funcionarios o empleados públicos comparecieran como acusadores en juicios de imprenta (anteriormente se estipulaba que los ataques a ellos no constituían delito), y se eliminó la exención general de responsabilidad por delito o falta de imprenta para dueños de talleres tipográficos, impresores, libreros, vendedores o repartidores de impresos; (iii) El art. 30 se reformó permitiendo la extradición por delitos graves previstos en tratados vigentes y recíprocos; (iv) Al art. 37 se agregaron algunos aspectos, como los requisitos para revisión por motivos fiscales.

¹⁴ Cfr. art. 9°.

Ejecutivo.¹⁵ Aparece así una orientación más garantista que la que la Constitución de 1985 recoge, aunque se mantuvo la facultad presidencial de levantar la fuerza armada necesaria para contener invasiones e impedir o sofocar insurrecciones¹⁶.

La reforma de 1927 introdujo más detalle al art. 39, estableciendo que la restricción de garantías procedía por invasión al territorio nacional, perturbación grave de la paz, epidemia o cualquier otra calamidad general. También introdujo el derecho de todo ciudadano a instar la revisión del decreto si antes de vencido su plazo cesaren las causas que lo motivaron. Se autorizó que la autoridad militar asumiera las potestades de la civil en ciudades y plazas en estado de sitio o asedio.¹⁷ Se dio al Ejecutivo la facultad de dictar disposiciones en casos de emergencia grave o calamidad pública, dando cuenta a la Asamblea, que podía aprobarlas o desaprobarlas¹⁸.

La Constitución de 1945 permitía restringir ciertas garantías que, siguiendo la práctica introducida en 1921, estaban expresamente enumeradas, aunque su cantidad aumentó.¹⁹ Entre ellas, se incluyó la posibilidad de limitar la actividad política partidaria o individual. Esta tendencia se había introducido con rango constitucional—incluso sin necesidad de restricción temporal de derechos— en las reformas de 1935, que limitaron la libertad de asociación respecto de aquellas que atentaran contra la moral pública o procuraran cambiar las instituciones por medios violentos o ilegales. La Constitución de 1945 también limitó la libertad de asociación en cuanto a órdenes religiosas, “así como la formación y el funcionamiento de organizaciones políticas de carácter internacional o extranjero”²⁰.

Tales restricciones reflejan la tensión que a nivel mundial se vivía por la expansión del comunismo desde la década de 1920. Las posteriores constituciones guatemaltecas adoptarían una orientación decididamente anticomunista. El presidente conservó la atribución de proveer a la defensa del territorio y a la conservación del orden público. Se reguló con mayor claridad el plazo de los estados de excepción y los efectos de su expiración. Por primera vez se remite el desarrollo de la materia a la LOP,²¹ aunque no se promulgó entonces.

La Constitución de 1956 profundizó el control estatal sobre la actividad política, que ya había consagrado la de 1945, prohibiendo la ideología comunista y cualquier otro sistema totalitario.²² Amplió el listado de garantías cuya plena vigencia podía cesar,²³ suprimiendo la causal de epidemia y

¹⁵ Cfr. art. 12. Esta atribución ya se había suprimido en 1885, pero fue reintroducida en 1887.

¹⁶ Cfr. art. 15.

¹⁷ Cfr. art. 15.

¹⁸ Cfr. arts. 21 y 33.

¹⁹ Cfr. art. 54. Estas eran: libertad de locomoción, de elección de domicilio, prohibición de expatriación, negación de entrada al territorio, pasaporte o documentos de identificación (art. 25); derecho a remuneración equitativa o lega por todo servicio que no deba prestarse gratuitamente por ley o sentencia (art. 27); derecho de reunión y manifestación, incluyendo manifestación religiosa en el exterior de los templos (art. 31); derecho de organizar partidos políticos (art. 33); derecho de participación política (art. 34); inviolabilidad de correspondencia, papeles y libros privados (art. 35); libertad de emisión del pensamiento (art. 36); inviolabilidad del domicilio (art. 37); detención legal (art. 43); obligación de consignar objeto de la comparecencia en citaciones (art. 48).

²⁰ Art. 32. Agregaba que “No quedan incluidas en esta prohibición, las organizaciones que propugnen la Unión Centroamericana o las doctrinas panamericanas o de solidaridad continental”.

²¹ Cfr. arts. 137 num. 3, 138.

²² Cfr. arts. 23, 54, 168 num. 21.

²³ Estas eran: detención legal (art. 43); libertad de acción, no obligatoriedad de órdenes ilegales, prohibición de persecución por actos que no impliquen infracción a la ley o por opiniones (art. 44); libertad de locomoción y de elección del domicilio (art. 46); derecho de reunión y manifestación (art. 53); libertad de asociación (art. 54); inviolabilidad de correspondencia, papeles y libros privados (art. 55); inviolabilidad del domicilio y garantía para registro de documentos y efectos (art. 56);

agregando la de actividades contra la seguridad del Estado.²⁴ La inclusión en el listado de la libertad de acción y sus garantías asociadas (art. 44)²⁵ es especialmente alarmante, pues permitía convertir el estado de excepción en un régimen *legalizado* de arbitrariedad. También preocupante es la posibilidad de *legalizar* la opacidad y secreto de los actos administrativos, y de hacer ilegítima la resistencia en defensa de los derechos individuales.²⁶ La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) promulgó también la primera LOP, Decreto 22 de 1956. Esta fue derogada a raíz del golpe de Estado de 1963, mediante Decreto-Ley No. 12 de Enrique Peralta Azurdía.²⁷

La Constitución de 1965 reforzó las restricciones y control en materia política, prohibiendo “la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atenten contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática de Guatemala”²⁸. Reguló los estados de excepción en seis artículos (arts. 150 al 155) dentro del capítulo dedicado al poder público. Mantuvo las mismas causales de procedencia que la Constitución de 1956 y una lista amplia de garantías que podían restringirse,²⁹ incluyendo también las relativas a libertad general de acción, publicidad de actos administrativos y legitimidad de resistencia. Esta Asamblea Constituyente dictó una nueva LOP, Decreto 7 de 1965. Dicha ley continúa en vigor, con reformas introducidas en 1970.

El Estatuto Fundamental de Gobierno de 1982 facultó a la Junta Militar para establecer regímenes de excepción aplicando la LOP, siempre por las causales de invasión, perturbación grave de la paz, actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública. Sin embargo, en vez de enumerar qué derechos podían restringirse, siguió una técnica inversa: como norma general, permitió restringir todas las garantías individuales contenidas en el propio Estatuto, señalando aquellas que no podrían serlo.³⁰

libertad de emisión del pensamiento (art. 57, primer párrafo); límite temporal a detención y garantías en interrogatorio (art. 64); obligación de consignar objeto de la comparecencia en citaciones (art. 70); publicidad de actos administrativos (art. 71); legitimidad de resistencia adecuada para protección de derechos individuales (art. 73, última frase); derecho de portación de armas (art. 76).

²⁴ Cfr. art. 77. En la Constitución de 1945 se habían mantenido como causales los casos de “invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de epidemia o de cualquier otra calamidad general” (cfr. art. 138).

²⁵ “Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe. Ninguno está obligado a cumplir ni a acatar órdenes o mandatos que no estén basados en ley. Nadie puede ser perseguido ni molestado por actos que no impliquen infracción de ley, ni por sus opiniones”.

²⁶ Cfr. arts. 77, 78.

²⁷ Cfr. Maldonado Ríos, Erick Mauricio, *Análisis histórico jurídico de la Ley de Orden Público y de su aplicación*, tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, 2003, p. 64.

²⁸ Art. 27. Cfr. art. 64.

²⁹ Cfr. art. 151. Estas eran: libertad de acción, no obligatoriedad de órdenes ilegales, prohibición de persecución por actos que no impliquen infracción a la ley o por opiniones (art. 45); detención legal (art. 46); límite temporal a detención y garantías en interrogatorio (art. 51); inviolabilidad del domicilio y garantía para registro de documentos y efectos (art. 57); inviolabilidad de correspondencia, papeles y libros privados (art. 58); libertad de locomoción y de elección del domicilio (art. 59); derecho de reunión y manifestación (art. 63); libertad de asociación (art. 64); libre emisión del pensamiento (art. 65, primer párrafo); derecho de portación de armas (art. 68); publicidad de los actos administrativos (art. 75); obligación de consignar objeto de la comparecencia en citaciones (art. 76); legitimidad de resistencia adecuada para protección de derechos constitucionales (art. 78, segundo párrafo).

³⁰ Cfr. art. 26 num. 12. Las garantías que no podían restringirse estaban previstas en numerales del art. 23: vida, integridad física, personalidad moral e intelectual, prohibición de discriminación (num. 1); propiedad privada (num. 3); principio de no dañar el patrimonio de los habitantes (num. 4); libertad de religión (num. 5); no obligatoriedad de declarar contra sí, cónyuge o parientes en causa penal (num. 11); derecho de defensa (num. 12); irretroactividad de la ley (num. 13); principio de legalidad penal (num. 14); prohibición de prisión por deuda (art. 15); prohibición de tortura y tratos crueles a detenidos o presos (num. 16); derecho de asilo (num. 17).

Se permitió restringir, por las mismas causales, los derechos de huelga y paro de trabajadores del Estado.³¹ El Ejército debía prestar su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad³².

La actual Constitución de 1985 dedica un capítulo específico, con dos artículos, a esta materia. Las causales siguen siendo invasión del territorio, perturbación grave de la paz, actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública. También remite a la LOP, pero la ANC no promulgó una nueva, sino que se continúa aplicando la de 1965 (con reformas de 1970). Sin embargo, la actual Constitución es más restrictiva en cuanto a los derechos que permite restringir.³³ Sigue siendo preocupante que se permita restringir la libertad general de acción, pero actualmente la regulación de esta materia debe complementarse con todo un conjunto de reglas y estándares de derecho internacional en materia de derechos humanos, por previsión expresa de la Constitución.³⁴

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos admite la posibilidad de suspender algunas obligaciones contraídas en virtud de este, “en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”.³⁵ Sin embargo, establece a la vez que no se autoriza suspensión alguna de determinados derechos, que quedan sujetos así a una protección especial.³⁶ Similares parámetros establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), que detalla las causales de suspensión como “caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”³⁷, y enumera derechos que no pueden suspenderse.³⁸ Sobre estas bases se han desarrollado estándares y criterios de aplicación por parte de órganos regionales e internacionales.³⁹

Durante la vigencia del estado de excepción con motivo de la pandemia de COVID-19 en 2020, se dictaron algunas disposiciones que hicieron cuestionar su adecuación a los estándares internacionales. Aunque no llegó a haber pronunciamientos de la Corte de Constitucionalidad al respecto, resaltan algunos temas que ejemplifican controversias que a futuro podrían resurgir. Mencionaremos dos, sin perjuicio de otras discusiones importantes que hubo.

³¹ Cfr. art. 58.

³² Cfr. art. 92.

³³ Cfr. art. 138. Estos son: libertad de acción, no obligatoriedad de órdenes ilegales, prohibición de persecución por actos que no impliquen infracción a la ley o por opiniones (art. 5); detención legal (art.6); interrogatorio a detenidos o presos (art. 9); libertad de locomoción (art. 26); derecho de reunión y manifestación (art. 33); libertad de emisión del pensamiento (art. 35, primer párrafo); derecho de portación de armas (art. 38, segundo párrafo); derecho de huelga de los trabajadores del Estado (art. 116, segundo párrafo).

³⁴ Cfr. art. 46.

³⁵ Art. 4.1.

³⁶ Cfr. art. 4.2. Estos son: derecho a la vida (art. 6); prohibición de torturas y penas o tratos crueles, inhumanos o degradante (art. 7); prohibición de la esclavitud y servidumbre (art. 8, párrafos 1 y 2); prohibición de prisión por deuda (art. 11); principio de legalidad penal y retroactividad en beneficio del reo (art. 15); derecho a la personalidad jurídica (art. 16); libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18).

³⁷ Art. 27.1.

³⁸ Cfr. art. 27.2. Estos son: derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3); derecho a la vida (art. 4); derecho a la integridad personal (art. 5); prohibición de la esclavitud y servidumbre (art. 6); principio de legalidad y de retroactividad en materia penal (art. 9); libertad de conciencia y de religión (art. 12); protección a la familia (art. 17); derecho al nombre (art. 18); derechos del niño (art. 19); derecho a la nacionalidad (art. 20); derechos políticos (art. 23); así como “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

³⁹ Por ejemplo: *Observación general No. 29* del Comité de Derechos Humanos (24 de julio de 2001); *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU (1984); *Opinión consultiva OC-8/87, El hábeas corpus bajo suspensión de garantías* (30 de enero de 1987) y *Opinión consultiva OC-9/87, Garantías judiciales en estados de emergencia* (6 de octubre de 1987), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por un lado, la imposibilidad de limitar el acceso a tribunales se implementó apegándose a una interpretación estricta de la Opinión consultiva OC-9/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la cual

“...deben considerarse como garantías judiciales indispensables no susceptibles de suspensión, según lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención, el hábeas corpus (art. 7.6), el amparo, o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes (art. 25.1), destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada por la misma Convención.

“(...) También deben considerarse como garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse, aquellos procedimientos judiciales, inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (art. 29.c)), previstos en el derecho interno de los Estados Partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención y cuya supresión o limitación comporte la indefensión de tales derechos”.

Sobre esa base, el Organismo Judicial se limitó a garantizar la tramitación de expedientes en materia de garantías constitucionales (amparo, exhibición personal e inconstitucionalidad), pero los procesos de jurisdicción ordinaria fueron objeto de suspensiones y retrasos que afectaron la administración de justicia de manera general. En cambio, la Corte de Constitucionalidad se adaptó mejor a las circunstancias implementando sistemas de tramitación electrónica de expedientes, incluyendo la celebración de vistas públicas virtuales.

Otro tema interesante fue la limitación de la libertad religiosa o de culto. En Estados Unidos, por ejemplo, (en sus diversos niveles jurisdiccionales desde lo local a lo estatal, etc.), se debatió si existía discriminación al restringir actividades religiosas de manera distinta a como se hacía respecto de reuniones o prestación de servicios en general. Algunos fallos judiciales ordenaron dar un trato igualitario: por ejemplo, si los restaurantes y tiendas podían brindar sus servicios en modalidad “*drive-in*” o “*drive-thru*” (sin que el consumidor o usuario se bajara de su vehículo), no habría motivo para prohibir servicios religiosos brindados de igual forma. La regla es que las restricciones deben ser generales y religiosamente neutrales, salvo un interés de peso que justifique atender a una motivación religiosa.

En Guatemala, en cambio, se emitieron disposiciones que sí regulaban las actividades religiosas directamente y de modo distinto respecto de otras reuniones y servicios. Las discusiones (en redes sociales, por ejemplo) tendieron a enfocarse más en el carácter esencial o no de la actividad. Eso, desde luego, tendrá una apreciación subjetiva radicalmente distinta entre creyentes y no creyentes, y dependiendo de si los creyentes son o no practicantes, si los no creyentes son o no militantes, etc. La discusión verdaderamente relevante desde una perspectiva constitucional y convencional, relativa a la igualdad y no discriminación, quedó pendiente. A futuro podría resurgir, en este tema o en otros.⁴⁰

⁴⁰ Un comentario más amplio en: Gramajo Castro, Juan Pablo, «Libertad, religión y Estado», *Nómada*, 29 de julio de 2020.

C. El uso de estados de excepción en Guatemala

Jorge Ubico restringió derechos constitucionales, entre otras veces, durante las manifestaciones de 1944 que conducirían al fin del régimen llamado liberal.⁴¹ Durante los gobiernos de la década revolucionaria (1944 a 1954) se decretaron estados de excepción en varias ocasiones, encomendando al ejército asumir el control del orden público.⁴² Con la vigencia de la LOP y Constitución de 1956, “Reprimir disturbios en observancia de un estado de excepción se convertía en una misión para el Ejército; misión que aunque legal no era del agrado de ninguno de los oficiales”,⁴³ abonando al descontento que desembocaría en las rebeliones militares precursoras del conflicto armado interno. Al amparo de la LOP de 1956, se efectuaron numerosos encarcelamientos y deportaciones de opositores políticos.⁴⁴

Durante el gobierno de facto de Enrique Peralta Azurdia (1963 a 1966), no hubo LOP vigente, pues el golpe de Estado derogó la de 1956. Sin embargo, mediante Decreto Ley No. 12 el Jefe del Gobierno se dio a sí mismo la facultad de declarar en Consejo de Ministros el estado de sitio y suspender las garantías previstas en la Carta Fundamental de Gobierno, pudiendo dictar los reglamentos, ordenanzas y disposiciones encaminadas a restablecer el orden público.⁴⁵ El estado de sitio se declaró varias veces durante el régimen de facto. Peralta Azurdia aún lo decretó en dos ocasiones ya bajo la vigencia de la Constitución de 1965 y la entonces nueva LOP.⁴⁶

Estando vigente la LOP y antes de la Constitución actual, entre 1966 y 1986 se decretaron 52 estados de excepción. El país estuvo un total de cincuenta meses en tal situación legal, dentro del clima de intranquilidad, intolerancia y represión que trajo el conflicto armado interno.⁴⁷

Una revisión histórica⁴⁸ permite formarse una idea global del uso de estados de excepción en Guatemala durante la vigencia de la actual Constitución. Al respecto, cabe tener en mente que las cifras de decretos no siempre reflejan estados de excepción surgidos de diferentes causas, sino con frecuencia se trata de una misma causa o situación cuya prolongación sirvió de base para varios decretos prorrogando el original. Así, por ejemplo, las situaciones en El Palmar (1986-1987), Barrio San Antonio (2007), Coatepeque (2008-2009), San Marcos (2009-2010), San Juan Sacatepéquez (2014), Jerez, Ixchiguan y Tajumulco (2016, 2017), o la pandemia COVID-19 (2020, 2021).

⁴¹ Cfr. Gramajo Morales, Héctor Alejandro, *Alrededor de la bandera*, Tipografía Nacional, Guatemala, 2002, p. 120.

⁴² Cfr. *Ibid.*, p. 173, 185, 193, 194, 225, 233, 325.

⁴³ *Ibid.*, p. 509. Cfr. p. 379, 381-383, 517.

⁴⁴ Cfr. Toriello, Guillermo, *¿A dónde va Guatemala?*, USAC, Guatemala, 2016, p. 29-30.

⁴⁵ Cfr. arts. 1º y 3º.

⁴⁶ Cfr. Maldonado Ríos, Erick Mauricio, *op. cit.*, p. 65-69.

⁴⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 124.

⁴⁸ Cfr. Unidad de Acceso a la Información Pública, Congreso de la República, resolución 211-2021, 3 de mayo de 2021; Muñoz Muñoz, Edwin Francisco, *Inconstitucionalidad de la Ley de Orden Público y propuesta de una nueva ley en concordancia con la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en 1985*, tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005; cotejo e investigación personal en sistemas en línea del Congreso de la República y plataforma legislativa Infile. Según resolución 42-2021 de 19 de mayo de 2021, emitida por la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Secretaría General de la Presidencia, el Ejecutivo ha dictado un total de 177 decretos de excepción entre 1986 y 2021. Sin embargo, la Secretaría detalló únicamente aquellos promulgados desde 2010, por no contar con listado de los anteriores. La cifra global incluye prórrogas, derogatorias, etc. Las cifras dadas en este texto se basan en la resolución 211-2021 de la UAIP del Congreso, más investigación personal sobre estados de prevención que, por la práctica nacional, no llegan al Congreso para ratificarse. A falta de mayor cotejo e investigación, se estima que es una muestra útil para efectos del estudio.

Asimismo, aunque son pocos los estados de excepción que se han derogado antes de expirar su plazo, incluso durando escasos días, ello no necesariamente implica que la situación haya sido de poco impacto o trascendencia. Por ejemplo, el estado de calamidad pública ante la pandemia de influenza A H1N1 (2009) se derogó seis días después, debido a que no hubo en el país un número considerable de casos.⁴⁹ En cambio, el estado de prevención en Fraijanes (2006)⁵⁰ estuvo en vigencia solo cinco días, pero sirvió de base al operativo de toma de control de la cárcel Pavón, evento que originó casos penales contra altos funcionarios acusados de ejecuciones extrajudiciales. El estado de sitio en Santa Cruz Barillas (2012) fue derogado antes de vencer su plazo,⁵¹ pero estuvo vigente 25 días y marcó un tono que, en cierta forma, estaría presente el resto del periodo presidencial.

Desde la vigencia de la actual Constitución, el uso de la LOP ha sido el siguiente:

GOBIERNO Y PERÍODO	#	EXPLICACIÓN
Vinicio Cerezo (1986-1991)	10	Durante la administración, hubo 10 decretos de estado de excepción, ⁵² todos de calamidad pública por motivo de desastres naturales en los Municipios de El Palmar, Cuilco, La Libertad y La Democracia.
Jorge Serrano Elías y Ramiro de León Carpio (1991-1993) y (1993-1996)	0	En sus gobiernos, no se decretaron estados de excepción. Desde luego, en aquella época sucedió algo más grave: el intento de autogolpe de Estado o Serranazo. A criterio de Papadópolo, Serrano optó por quebrantar el orden constitucional en lugar de aplicar un estado de excepción para atender las crisis que señalaba, debido a que sus designios trascendían los límites materiales y temporales permitidos por la Constitución y la LOP, incluyendo la imposibilidad de disolver los otros poderes del Estado. ⁵³
Álvaro Arzú (1996-2000)	2	Decretó únicamente dos estados de excepción, ambos de calamidad pública por el huracán Mitch. ⁵⁴
Alfonso Portillo (2000-2004)	7	Con su gobierno, se empiezan a utilizar estados de excepción distintos al de calamidad pública, aplicándose dos estados de alarma y un estado de sitio (derogado cinco días después). Asimismo, inicia su aplicación por motivos de seguridad. Hubo un total de 7 decretos de estado de excepción. ⁵⁵ de los cuales uno fue derogado por el propio Ejecutivo ⁵⁶ y uno improbadado por el Congreso. ⁵⁷
Óscar Berger (2004-2008)	9	Durante su administración, se decretaron 9 estados de excepción, ⁵⁸ entre estados de prevención y de calamidad pública por motivos tanto de

⁴⁹ Cfr. Decretos Gubernativos 7-2009 y 8-2009.

⁵⁰ Cfr. Decretos Gubernativos 3-2006 y 4-2006.

⁵¹ Cfr. Decretos Gubernativos 1-2012 y 2-2012.

⁵² Cfr. Decretos 41-86, 47-86, 56-86, 63-86, 25-87, 34-87, 38-87, 45-87, 70-87 y 3-88 del Congreso de la República.

⁵³ Cfr. Papadópolo, Midori, *Del 25 de mayo de 1993 hasta las reformas a la Constitución*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1995, p. 21-22.

⁵⁴ Cfr. Decretos 67-98 y 105-98 del Congreso de la República.

⁵⁵ Cfr. Decretos 13-2000, 25-2000, 65-2000, 22-2001 y 79-2002 del Congreso de la República; Decretos Gubernativos 2-2001 y 3-2001.

⁵⁶ Cfr. Decretos Gubernativos 3-2001 y 4-2001.

⁵⁷ Cfr. Decreto 65-2000 del Congreso de la República.

⁵⁸ Cfr. Decretos 70-2005, 79-2005, 12-2007, 16-2007 y 27-2007 del Congreso de la República; Decretos Gubernativos 1-2006, 3-2006, 4-2006, 5-2006 y 6-2006.

		seguridad como de desastres naturales. Un estado de prevención fue derogado por el Ejecutivo, luego de efectuarse la toma de la cárcel Pavón. ⁵⁹
Álvaro Colom (2008-2012)	43	En su administración, se dio un notable incremento en el uso de estados de excepción con un total de 43 decretos, ⁶⁰ de los cuales uno fue derogado por el Ejecutivo. ⁶¹ También hubo una prórroga derogada por el Ejecutivo, luego de una ampliación territorial del mismo estado de calamidad pública. ⁶² De los decretos de estado de excepción, 29 fueron por razones de seguridad, 9 por desastre natural, 1 por salud pública, y 4 por razones mixtas de desastre natural y salud (seguridad alimentaria y nutricional). Se acudió a estados de prevención, alarma, calamidad pública y sitio.
Otto Pérez Molina (2012-2015)	7	En su gobierno, emitió 7 decretos de estados de excepción, ⁶³ incluyendo un estado de sitio y una prórroga derogados por el Ejecutivo. ⁶⁴ De ellos, 5 fueron por motivos de seguridad y 2 por desastres naturales, aplicándose estados de prevención, calamidad pública y sitio.
Alejandro Maldonado Aguirre (2015-2016)	2	En su administración, se dictaron 2 decretos de estado de excepción, ⁶⁵ ambos de calamidad pública por desastre natural en Cambray II.
Jimmy Morales (2016-2020)	11	Dictó 11 decretos de estado de excepción, ⁶⁶ de los cuales uno fue derogado por el Ejecutivo ⁶⁷ y uno no fue ratificado por el Congreso. ⁶⁸ 6 de los decretos fueron por desastre natural, 5 por razones de seguridad.
Alejandro Giammattei (2020-presente)	22	El actual gobierno ha dictado a la fecha 22 decretos de estado de excepción, ⁶⁹ incluyendo estados de prevención, calamidad pública y sitio. De estos decretos, 9 han sido por razones de seguridad, 8 por salud pública, 2 por desastre natural y 3 por razones mixtas de salud y seguridad (caravanas de migrantes durante pandemia). Únicamente un estado de prevención ha sido derogado por el Ejecutivo. ⁷⁰

⁵⁹ Cfr. Decretos Gubernativos 3-2006 y 4-2006.

⁶⁰ Cfr. Decretos 32-2008, 34-2008, 40-2008, 43-2008, 65-2008, 66-2008, 36-2009, 40-2009, 1-2010, 6-2010, 23-2010, 56-2010, 8-2011, 9-2011, 12-2011, 16-2011, 18-2011 y 31-2011 del Congreso de la República; Decretos Gubernativos 1-2008, 3-2008, 7-2008, 8-2008, 11-2008, 12-2008, 14-2008, 15-2008, 16-2008, 18-2008, 1-2009, 2-2009, 3-2009, 4-2009, 5-2009, 7-2009, 14-2009, 1-2010, 3-2010, 4-2010, 6-2010, 8-2010, 9-2010, 11-2010, 13-2010.

⁶¹ Cfr. Decretos Gubernativos 7-2009 y 8-2009.

⁶² Cfr. Decretos 65-2008 y 66-2008 del Congreso de la República; Decretos Gubernativos 16-2008 y 17-2008.

⁶³ Cfr. Decretos 11-2012, 33-2012, 20-2014 del Congreso de la República; Decretos Gubernativos 8-2013, 6-2014, 8-2014 y 9-2014.

⁶⁴ Cfr. Decretos Gubernativos 1-2012, 2-2012, 9-2014 y 11-2014.

⁶⁵ Cfr. Decretos 5-2015 y 11-2015 del Congreso de la República.

⁶⁶ Cfr. Decretos 31-2016, 38-2016, 43-2016, 15-2017, 17-2017, 19-2017, 14-2018, 5-2019 y 8-2019 del Congreso de la República; Decretos Gubernativos 5-2016, 5-2017.

⁶⁷ Cfr. Decretos Gubernativos 5-2016 y 6-2016.

⁶⁸ Cfr. Decreto Gubernativo 5-2017.

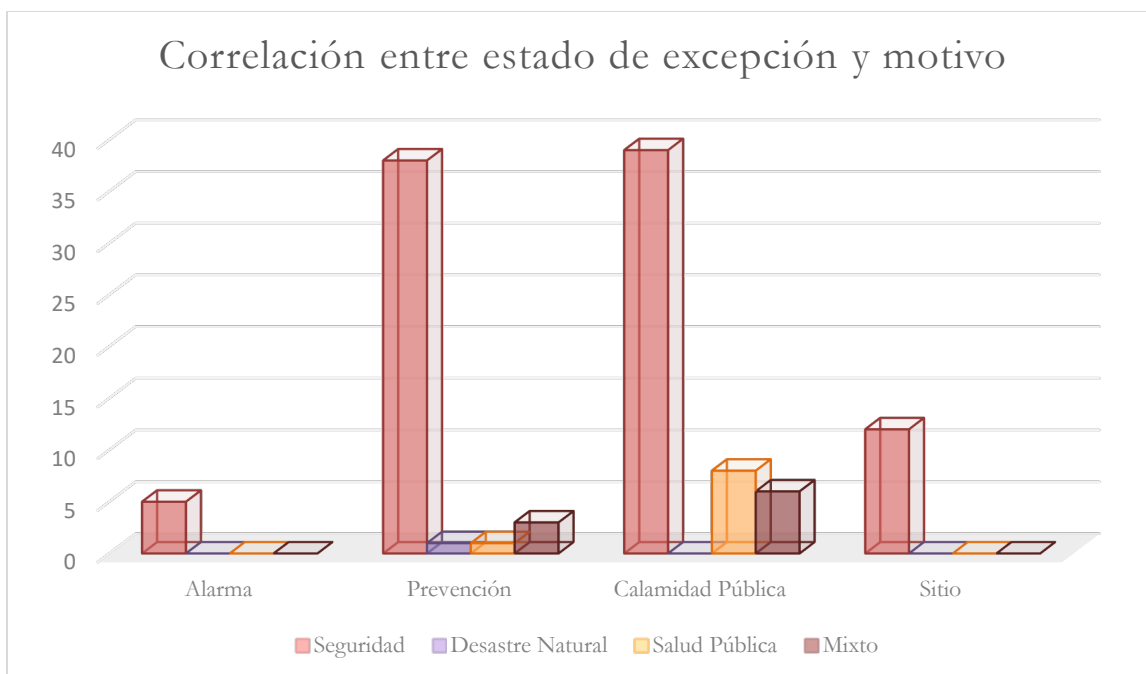
⁶⁹ Cfr. Decretos 8-2020, 9-2020, 21-2020, 22-2020, 23-2020, 27-2020, 26-2020, 28-2020, 29-2020, 30-2020 y 34-2020 del Congreso de la República; Decretos Gubernativos 1-2020, 2-2020, 3-2020, 4-2020, 14-2020, 16-2020, 18-2020, 1-2021, 2-2021, 3-2021 y 4-2021.

⁷⁰ Cfr. Decretos Gubernativos 18-2020 y 19-2020.



En cuanto a la correlación entre el tipo de estado de excepción y el motivo de su declaratoria, se observa lo siguiente:

- 5 estados de **alarma**: todos han sido por razones de seguridad;
- 43 estados de **prevención**: 38 han sido por seguridad, 1 por desastre natural, 1 por salud pública y 3 por razones mixtas de seguridad y salud pública;
- 53 estados de **calamidad pública**: 39 han sido por desastres naturales, 6 por motivos mixtos (4 por desastre natural y salud pública, 2 por desastre natural y seguridad) y 8 por salud pública;
- y
- 12 estados de **sitio**: todos han sido por razones de seguridad.



El uso del estado de **prevención** inició con Óscar Berger y se circunscribió a razones de seguridad hasta que Jimmy Morales lo aplicó por desastre natural. En meses recientes, Alejandro Giammattei lo ha empleado por motivos de salud pública (pandemia COVID-19) y por razones mixtas de salud y seguridad: específicamente, para controlar el paso de caravanas de migrantes rumbo a Estados Unidos.

El estado de **calamidad pública** tradicionalmente se ha utilizado para atender desastres naturales, por lo que fue el único estado de excepción que se usó hasta el gobierno de Álvaro Arzú inclusive. En su mayoría, estos desastres han consistido en erupciones volcánicas, lluvias abundantes y sus consecuencias (desbordes de ríos, deslaves, inundaciones, etc.), huracanes y tormentas (Mitch, Stan, Agatha, Eta, etc.), sismos y terremotos, hundimientos, etc.

Alfonso Portillo y Álvaro Colom dieron un uso mixto al estado de calamidad. Su primer uso para fines de salud pública ocurrió durante el gobierno de Álvaro Colom (decretado por el vicepresidente Rafael Espada en funciones de la presidencia), ante la pandemia mundial de influenza A H1N1. Con la pandemia COVID-19, el gobierno de Alejandro Giammattei lo estandarizó como herramienta de salud pública, complementándolo con diversas Disposiciones Presidenciales dictadas en su contexto.

El primero en decretar un estado de **sitio** fue Alfonso Portillo, como reacción a protestas contra el alza del IVA que se agravaron en Totonicapán. Fue una medida muy criticada y quedó sin efecto, pues el Congreso no resolvió nada al respecto y luego fue derogado expresamente por el Ejecutivo.⁷¹ Álvaro Colom retomó su uso decretándolo 3 veces durante su último año de gobierno, complementándolo con estados de alarma como una especie de prórroga atenuada.

En los primeros meses de su gobierno, Otto Pérez Molina lo aplicó en Santa Cruz Barillas en respuesta a disturbios por oposición a una hidroeléctrica. Jimmy Morales es, a la fecha, quien más veces (5) lo ha aplicado, incluyendo con la justificación de combatir grupos ilegales o insurgentes vinculados al

⁷¹ Cfr. Hemeroteca Prensa Libre, «2001: Totonicapán amanece bajo estado de sitio», *Prensa Libre*, 2 de agosto de 2017.

narcotráfico. Alejandro Giammattei lo ha usado 2 veces en lo que lleva de gobierno y también ha recurrido –desde los primeros días de su administración– a los estados de prevención como herramienta de seguridad.

Del total de 113 estados de excepción que todo esto suma, solamente 21 se han decretado con efecto en todo el territorio nacional. 25 se han decretado por circunscripción departamental (abarcando uno o más departamentos), y los restantes lo han sido por circunscripciones municipales, sea en un solo municipio o en varios municipios de uno o más departamentos. Algunos se han decretado en áreas más específicas: por ejemplo, en el área geográfica conocida como Chuipatán o Cumbre de Alaska⁷², o en dos sectores delimitados por calles y avenidas del Barrio San Antonio, zona 6 de la capital⁷³. Un caso peculiar fue un estado de calamidad pública (no ratificado por el Congreso) que se declaró en las carreteras centroamericanas de todo el país⁷⁴.

D. La incompatibilidad de la LOP con el orden constitucional vigente

Varios autores se han referido a la incompatibilidad de la LOP de 1965 con el orden constitucional en vigor.⁷⁵ Algunos, incluso, han afirmado que la LOP fue derogada por el art. 22 transitorio de la Constitución, por lo que actualmente habría un vacío legal en la materia.⁷⁶ En esta sección, se resumen y comentan algunas de estas posturas.

Los estudios revisados coinciden en algunas de las incompatibilidades o inconsistencias sustanciales que identifican entre la LOP y la Constitución. Algunos también señalan inconsistencias formales o realizan observaciones sobre aspectos en que, a su criterio, podría mejorarse la regulación.

⁷² Cfr. Decreto Gubernativo 1-2000.

⁷³ Cfr. Decreto Gubernativo 1-2007.

⁷⁴ Cfr. Decreto Gubernativo 5-2017.

⁷⁵ Cfr. Girón Arévalo, Mario René, *La ley de orden público y su necesaria adecuación a la Constitución Política de la República de Guatemala*, tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1989; Bonilla Juárez, María del Pilar, *La necesidad de reformar la Ley Constitucional de Orden Público para que sea congruente con la Constitución Política de la República*, tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Francisco Marroquín, 1998; Muñoz Muñoz, Edwin Francisco, *Inconstitucionalidad de la Ley de Orden Público y propuesta de una nueva ley en concordancia con la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en 1985*, tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005; Sáenz Juárez, Luis Felipe, «La regulación de los estados de excepción en Guatemala y la necesidad de reforma de la Ley de Orden Público que los contiene, para su congruencia con la normativa de la Constitución Política de la República», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I, Fundación Konrad Adenauer, 2006; Oxom Hernández, Juan Carlos, *La inconsecuencia de la Ley de Orden Público con el bloque constitucional guatemalteco*, tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2011; Madrid Mayén, Leidy Yadira, *Necesidad de adecuar el estado de sitio en la Ley de Orden Público a los métodos especiales de investigación en el combate de la delincuencia organizada en los delitos de asesinato en la Ciudad de Guatemala en el año dos mil trece*, tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Mariano Gálvez, 2014; González Reyes, Erickson Joseemar, *La Ley del Orden Público, su anacronismo y su necesaria adaptación a la realidad constitucional*, tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, 2015; Tenas Tórtola, Jacobo Felipe, *Necesidad de reforma de la Ley de Orden Público: urgencia de incorporar la orden de desalojo de personas que ocupan bienes inmuebles, en regiones o sectores declarados de alto riesgo*, tesis de colegiación profesional obligatoria, Universidad Francisco Marroquín, 2018.

⁷⁶ Cfr. Sánchez, Alejandro, «Estados de excepción sin Ley de Orden Público», *Revista Análisis de la realidad nacional*, año 1, no. 6, Instituto de Problemas Nacionales, Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC), 2012, p. 15.

Sintetizamos algunos de sus puntos enseguida:

1. La LOP autoriza limitar algunos derechos o tomar ciertas medidas que la Constitución no permite,⁷⁷ tales como:
 - a. Militarizar servicios públicos e intervenir los prestados por empresas particulares;⁷⁸
 - b. Intervenir o disolver sin prevención o apercibimiento cualquier organización, entidad, asociación o agrupación;⁷⁹
 - c. Limitar las actividades políticas, sindicales y el funcionamiento de partidos políticos;⁸⁰
 - d. Detención o confinamiento de personas que pertenezcan o hayan pertenecido a las organizaciones comunistas que prohibía la Constitución de 1965;⁸¹
 - e. Procedimiento de reforma de la LOP;⁸²
 - f. Limitar la privacidad de la correspondencia;⁸³ y
 - g. Suspender la inviolabilidad de la vivienda;⁸⁴
2. La LOP no desarrolla todos los estados de excepción, sino únicamente el de sitio y el de calamidad pública.⁸⁵
3. Varios artículos de la LOP hacen referencia a artículos de la Constitución de 1965 que no concuerdan con la actual por su distinta numeración y sistemática, aunque tales incongruencias son subsanables mediante interpretación.⁸⁶
4. La LOP debería establecer en un apartado especial las sanciones que podrían derivarse del abuso de poder durante un estado de excepción.⁸⁷

⁷⁷ Cfr. Bonilla Juárez, María del Pilar, *op. cit.*, p. 70, 80; Muñoz Muñoz, Edwin Francisco, *op. cit.*, p. 100-102, 130; Tenas Tórtola, Jacobo Felipe, *op. cit.*, p. 51-52. Este último examina la regulación de cada estado de excepción y enumera los derechos que en cada uno se limitan o restringen (Cfr. *op. cit.*, p. 46-50).

⁷⁸ Cfr. LOP, art. 8 num. 1º; González Reyes, Erickson Joseemar, *op. cit.*, p. 82.

⁷⁹ Cfr. LOP, art. 19 num. 1; Oxom Hernández, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 119.

⁸⁰ Cfr. LOP, art. 40.

⁸¹ Cfr. LOP, art. 19 num. 2 lit. b); Muñoz Muñoz, Edwin Francisco, *op. cit.*, p. 100; Oxom Hernández, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 119.

⁸² Cfr. LOP, art. 43.

⁸³ Cfr. LOP, arts. 38 y 39; Oxom Hernández, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 120; González Reyes, Erickson Joseemar, *op. cit.*, p. 83-84.

⁸⁴ Cfr. LOP, art. 42.

⁸⁵ Cfr. Bonilla Juárez, María del Pilar, *op. cit.*, p. 81; Muñoz Muñoz, Edwin Francisco, *op. cit.*, p. 130.

⁸⁶ Cfr. Muñoz Muñoz, Edwin Francisco, *op. cit.*, p. 100-102; Oxom Hernández, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 116-118; González Reyes, Erickson Joseemar, *op. cit.*, p. 81-83.

⁸⁷ Cfr. Muñoz Muñoz, Edwin Francisco, *op. cit.*, p. 130.

5. La Constitución permite limitar ciertos derechos en cualquier estado de excepción, por lo que no es conveniente que la LOP establezca una lista *numerus clausus* de medidas que se pueden tomar en cada uno.⁸⁸
6. La LOP debería establecer de modo explícito que, durante un estado de excepción, no se pueden limitar el amparo, la exhibición personal y la acción de inconstitucionalidad.⁸⁹
7. La LOP debería prever medios que viabilicen el desalojo de personas en áreas declaradas de alto riesgo por la CONRED, con el objeto de defender la vida de la población en momentos de emergencia.⁹⁰

A continuación, se abordan brevemente algunos puntos de especial interés para el presente trabajo, específicamente: **(1)** la vigencia de la LOP; **(2)** la necesidad de aprobación por el Congreso en todos los estados de excepción; **(3)** la militarización de servicios públicos; **(4)** la intervención de servicios públicos prestados por particulares; y **(5)** los derechos que no pueden suspenderse y medios de control.

1. Vigencia de la LOP

Algunos consideran que el art. 22 transitorio de la Constitución derogó la LOP, por lo que existe un vacío legal; sin embargo, este no parece responder a dicha intención.⁹¹ El Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) recoge la explicación dada al proponer su texto, aclarando que con él se buscaba incluir en la derogatoria “una multitud de documentos que han tenido efectos de Constituciones, las cartas fundamentales de gobierno, los estatutos fundamentales, todas estas cartas provisionales”.⁹² La LOP no tiene tal naturaleza ni efectos.

El motivo por el cual no se emitió una nueva LOP junto con la Constitución del ‘85 fue porque la Ley Electoral Específica para la elección de ANC, al establecer sus atribuciones, las circunscribió a “decretar la Constitución de la República y las leyes constitucionales siguientes: Ley Electoral, y Ley de Amparo, Hábeas Corpus y Constitucionalidad”⁹³, reservándose el gobierno militar completa jurisdicción sobre la LOP.⁹⁴ Los constituyentes no se consideraron habilitados para reformar o reemplazar la LOP, y esa discusión surgió precisamente cuando advirtieron que habría conflicto entre ésta y la nueva Constitución.⁹⁵

Por lo demás, la vigencia de la LOP ha sido expresamente afirmada por la Corte de Constitucionalidad.⁹⁶

⁸⁸ Cfr. Bonilla Juárez, María del Pilar, *op. cit.*, p. 81.

⁸⁹ Cfr. Bonilla Juárez, María del Pilar, *op. cit.*, p. 82.

⁹⁰ Cfr. Tenas Tórtola, Jacobo Felipe, *op. cit.*, p. 105-106.

⁹¹ Muñoz Muñoz sustenta la vigencia de la LOP en que la Constitución, como ley posterior general, no deroga la ley anterior especial, ya que no desarrolla por sí sola la materia para cuya regulación remite a la propia LOP (Cfr. *op. cit.*, p. 99). Oxom Hernández acoge, entre otros, el mismo motivo (Cfr. *op. cit.*, p. 123).

⁹² Asamblea Nacional Constituyente, *Diario de sesiones*, tomo IV, no. 81, 22 de mayo de 1985, p. 63. Igual conclusión en Oxom Hernández, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 123-124.

⁹³ Art. 2, Decreto Ley No. 3-84.

⁹⁴ Asamblea Nacional Constituyente, *op. cit.*, tomo III, no. 50, 7 de marzo de 1985, p. 27.

⁹⁵ Cfr. Comisión de los Treinta (Anteproyecto de Constitución), *Diario de sesiones*, tomo III, no. 66, 27 de febrero de 1985, p. 25.

⁹⁶ Cfr. expediente 4942-2016, sentencia de 13 de marzo de 2018; expediente 1776-2020, sentencia de 21 de enero de 2021.

2. Necesidad de aprobación por el Congreso en todos los estados de excepción

Una posible incongruencia no señalada en el listado anterior es relativa a si el estado de prevención requiere o no aprobación del Congreso. En la práctica, se ha hecho sin tal aprobación, y en ello coinciden varios autores.⁹⁷ Sin embargo, en el dictamen 919-2016 la Corte de Constitucionalidad expuso:

“Esta Corte estima pertinente acotar que el texto del Artículo 8 de la Ley de Orden Público vigente, regula que el estado de prevención no necesita la aprobación del Congreso de la República. Ello obedece a que el Artículo 151 de la Constitución de la República de Guatemala decretada el quince de septiembre de mil novecientos sesenta y cinco, regulaba que no era necesario que el Congreso hiciera tal aprobación. Sin embargo, el Texto Fundamental en vigor no contiene regulación similar. Razón por la cual el decreto que apruebe el estado de prevención por el Presidente de la República, también está sujeto a la ratificación, modificación o improbación por parte del Congreso de la República”.⁹⁸

En efecto, el artículo 151 expresamente indicaba: “El estado de prevención no necesita la aprobación del Congreso”.⁹⁹ Actualmente, el artículo 138 indica que “En el estado de prevención, no será necesaria esta formalidad”, dentro del párrafo que regula que “el Presidente de la República, hará la declaratoria correspondiente, por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros”. La intervención del Congreso se regula más adelante y no contiene excepción expresa respecto del estado de prevención.

Al exponer la propuesta de art. 138 ante la ANC de 1985, el representante Maldonado Aguirre indicó que la exención de aprobación del Congreso para el estado de prevención fue una novedad introducida por la Constitución de 1965 y, al enumerar las “novedades más significativas” que introduciría la de 1985, no menciona algo relativo a variar tal disposición.¹⁰⁰ Sin embargo, esta omisión no cambia el hecho de que la redacción textual del art. 138 no establece expresamente la distinción que sí incluía la Constitución de 1965.

La práctica nacional ha seguido basándose en lo que prevé el texto de la LOP, pero la actual Constitución no lo autoriza expresamente. Considero que no se podría invocar a favor de esa práctica una interpretación histórica porque, en este caso, la historia legislativa da cuenta de una modificación, no de una continuidad. Así, el texto de la LOP presenta en esto una incongruencia con el orden constitucional vigente.

Además, es principio general del derecho constitucional –invocado expresamente por los constituyentes– que las atribuciones del poder público deben interpretarse de modo restrictivo y los derechos de los particulares de modo extensivo.¹⁰¹ Con mayor razón debe entenderse así todo lo relativo a restricción de derechos fundamentales.

⁹⁷ Cfr. Bonilla Juárez, María del Pilar, *op. cit.*, p. 45; Sáenz Juárez, Luis Felipe, *op. cit.*, p. 216; González Reyes, Erickson Josemar, *op. cit.*, p. 69, 72; Maldonado Ríos, Erick Mauricio., *op. cit.*, p. 74.

⁹⁸ P. 39.

⁹⁹ Tercer párrafo, parte conducente.

¹⁰⁰ Cfr. Asamblea Nacional Constituyente, *op. cit.*, tomo III, no. 50, 7 de marzo de 1985, p. 11-17.

¹⁰¹ Cfr. Gramajo Castro, Juan Pablo, «¿Cómo se interpreta la Constitución? Originalismo, neoconstitucionalismo y la vía guatemalteca», *Plaza Pública*, 17 de enero de 2021.

Entender que es necesaria la aprobación del Legislativo en todo estado de excepción, incluyendo el de prevención, es más congruente con la orientación garantista y democrática de la actual Carta Magna, concebida así precisamente para abandonar el pasado represivo del cual la LOP fue una herramienta primordial.

Por tanto, parece más acertado el criterio que la Corte de Constitucionalidad expresó en el dictamen recién citado.

3. Militarización de servicios públicos

La militarización de servicios públicos estaba autorizada por el art. 150 de la Constitución de 1965. Esa era la base de las disposiciones que a tal efecto incluye la LOP. La Constitución actual no prevé una autorización similar, aunque sí establece que “El Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública”¹⁰². Esto se complementa con lo dispuesto en la Ley Constitutiva del Ejército: “Cuando el Ejército de Guatemala deba prestar su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública, el Ministerio de la Defensa Nacional dictará las medidas pertinentes de conformidad con la Ley de Orden Público, si fuere necesario”.¹⁰³

Aunque se discute su motivación, su logro en la práctica y retrocesos, la desmilitarización de la sociedad y de la administración pública fue en su momento uno de los componentes fundamentales del proceso de transición democrática que desembocó en la actual Constitución.¹⁰⁴ Más adelante, los Acuerdos de Paz previeron la actuación del Ejército únicamente de modo excepcional, cuando se vieran rebasados los medios ordinarios para mantener el orden público y la paz interna.¹⁰⁵ Es precisamente en los Acuerdos de Paz que se dispone:

“Se promoverá la emisión de una nueva Ley de Orden Público en consonancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil. Todo exceso en la aplicación de la nueva ley será debidamente sancionado. Las limitaciones que en interés del mantenimiento del orden público la ley establezca en ningún caso deben permitir excesos que contravengan la vigencia general de los derechos humanos ni facultarán a las autoridades a limitar otros derechos que los consignados en el artículo 138 de la Constitución”.¹⁰⁶

Los Acuerdos de Paz están reconocidos por ley como compromisos de Estado cuyo cumplimiento requiere el desarrollo de acciones por las instituciones públicas,¹⁰⁷ independientemente de que las reformas constitucionales propuestas a partir de ellos no hayan sido ratificadas en consulta popular. Constituyen base necesaria para el planteamiento y evaluación de cualquier reforma a la LOP¹⁰⁸. La iniciativa de nueva LOP debía presentarse entre 1998 y 2000.¹⁰⁹

En ese sentido, no solo la militarización de servicios, sino cualquier uso de la fuerza militar en el marco del orden público y la paz interna serían incongruentes con las aspiraciones de la Constitución y los

¹⁰² Art. 249; Cfr. González Reyes, Erickson Joseemar, *op. cit.*, p. 2, 81-82.

¹⁰³ Art. 4, Decreto No. 72-90.

¹⁰⁴ Cfr. Gramajo Morales, Héctor Alejandro, *De la guerra... a la guerra*, Fondo de Cultura Editorial, Guatemala, 1995, p. 232; Rosada Granados, Héctor, *Soldados en el poder*, 4ª edición, s/e, Guatemala, 2011, p. 172.

¹⁰⁵ Cfr. *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*, n. 45.

¹⁰⁶ *Ibid.*, n. 25.

¹⁰⁷ Cfr. Ley marco de los Acuerdos de Paz, Decreto No. 52-2005, art. 3.

¹⁰⁸ Cfr. Sáenz Juárez, Luis Felipe, *op. cit.*, p. 226-227.

¹⁰⁹ Cfr. *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz*, n. 181.

compromisos de Estado si no son de carácter estrictamente excepcional, extraordinario y necesario, cumpliendo los demás principios de la materia como la razonabilidad y proporcionalidad.

4. Intervención de servicios públicos prestados por particulares

La Constitución autoriza al Estado a intervenir servicios públicos prestados por particulares “en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario (...) cuando se obstaculizare su funcionamiento”,¹¹⁰ y únicamente en cuanto a “servicios públicos esenciales para la comunidad”.¹¹¹ La Corte de Constitucionalidad ha enumerado entre estos el acceso al agua, a la electricidad, transporte, comunicaciones, salud, educación y otros de idéntica jerarquía.¹¹² Asimismo, ha precisado que tal intervención requeriría una disposición legal que desarrolle el precepto constitucional que la autoriza, para que el Ejecutivo no tenga que fijar su radio de acción y límites, sin perjuicio de que emita los reglamentos y órdenes para su estricto cumplimiento.¹¹³ En otra disposición constitucional se autoriza que “Sólo en caso de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenir la propiedad, o expropiarse sin previa indemnización”.¹¹⁴

La primera norma alude a fuerza mayor, que no es un concepto previsto en el artículo 138; la segunda sí se refiere a situaciones contempladas como habilitantes de estados de excepción. Es problemático que materialmente se ubiquen fuera de dicha regulación, pues parece evidente que la complementan. La intervención de servicios públicos que autoriza la LOP podría hallar sustento en el art. 120 constitucional, siempre que se aplique conforme los parámetros definidos por la Corte y requeridos por el derecho local a internacional. Entre estos, el requisito de una ley ordinaria que rijan la intervención en el caso concreto es un argumento adicional que sustenta por qué el estado de prevención actualmente sí debe ser aprobado por el Congreso: de lo contrario, no podría aplicarse el art. 8 num. 1 de la LOP.

Análogo a esta situación es lo considerado por la Corte en el dictamen 919-2016 sobre la reforma propuesta que permitiría racionar la distribución de productos de primera necesidad en estado de prevención. Al respecto la Corte expuso:

“...la afectación transitoria a la libertad de industria y comercio, encuentra respaldo en lo que establece el Artículo 43 constitucional que prevé: “*Se reconoce la libertad de industria, de comercio y de trabajo, salvo las limitaciones que por motivos sociales o de interés nacional impongan las leyes.*” (...) Cabe hacer énfasis en el hecho de que, aún y cuando el Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, no incluye la libertad de comercio e industria dentro de los derechos cuya plena vigencia puede cesar durante los estados de excepción, esa medida se justificaría por motivos sociales o de interés nacional, eso siempre que la medida se tome en concordancia con los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad.”¹¹⁵

Es decir, si se permitiera una afectación transitoria con base en una norma general, con mayor razón se podría según normas que sí hacen referencia a situaciones propias de los estados de excepción. La

¹¹⁰ Art. 120.

¹¹¹ Art. 120.

¹¹² Cfr. expediente 3174-2010, opinión consultiva de 17 de septiembre de 2010.

¹¹³ Cfr. expediente 93-89, sentencia de 28 de julio de 1989.

¹¹⁴ Art. 40. En tal caso, la indemnización “deberá hacerse inmediatamente después que haya cesado la emergencia”.

¹¹⁵ P. 64.

necesidad, proporcionalidad y temporalidad (desarrollados por la Corte en el dictamen citado y otros precedentes) actuarían como parámetros contra el abuso, siendo susceptibles de control constitucional.

5. Derechos que no pueden suspenderse y medios de control

La consideración anterior parecería abrir una puerta peligrosa a la limitación de derechos fundamentales más allá de lo previsto por el art. 138. Por eso debe recordarse que, en cuanto a la intervención de servicios públicos y propiedad privada, se basan en normas constitucionales que explícitamente hacen referencia a situaciones propias de estados de excepción. En cuanto a otros derechos, se sustentan también en normas constitucionales que prevén la posibilidad de límites legales. En todos los casos, sujetándose a principios como los de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad, interpretación restrictiva, entre otros.

Distinto será el caso de derechos que no solo no se contemplan en el art. 138, sino que también gozan de protección especial en la propia Constitución y en tratados internacionales en materia de derechos humanos, según se ha expuesto. Así, por ejemplo, en el mismo dictamen 919-2016 la Corte se refirió favorablemente a la procedencia de derogar artículos que afectan los derechos de inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros (afectados por arts. 38 y 39 LOP); asociación (afectado por art. 40 LOP); e inviolabilidad de la vivienda (afectado por art. 42 LOP). Los derechos de asociación y de libertad política también son perjudicados gravemente por el art. 19 num. 1 y 2 de la LOP. La Constitución consagra todos ellos sin remitir a posibles limitaciones legales, sino estableciendo parámetros para su posible afectación dentro de la propia Constitución (orden previa de juez competente, por ejemplo).

En todos esos casos, el proyecto de reformas a la LOP sobre el cual dictaminaba la Corte en el expediente citado sí prevé la derogatoria o modificación para hacerla congruente con el orden constitucional vigente. El verdadero problema surge al considerar qué sucede con ellos mientras no se reforme la LOP.

En varias ocasiones se ha cuestionado decretos de estados de excepción ante la Corte de Constitucionalidad, tanto mediante amparos¹¹⁶ como por vía de acciones de inconstitucionalidad.¹¹⁷ Sin embargo, en ninguna de ellas la Corte ha emitido pronunciamiento de fondo, pues en todos los casos el decreto impugnado ha perdido vigencia durante el trámite de la acción, sea por derogatoria expresa o por vencimiento del plazo por el que se dictó.

La LOP únicamente contempla el recurso de responsabilidad contra los actos, resoluciones o ley en materia de orden público, por los actos innecesarios y medidas no autorizadas por ella¹¹⁸. Asimismo, permite el amparo por violación de garantías no permitidas por la Constitución o no restringidas en el decreto respectivo, y la exhibición personal para hacer cesar vejámenes¹¹⁹. El uso de la inconstitucionalidad para cuestionar decretos de estado de excepción es reciente (2020) y, aunque la

¹¹⁶ Cfr. Corte de Constitucionalidad, expediente 69-2015, sentencia de 9 de diciembre de 2015; expediente 4393-2014, sentencia de 25 de febrero de 2015; expediente 2485-2013, sentencia de 22 de octubre de 2013; expediente 2957-2013, sentencia de 16 de octubre de 2013.

¹¹⁷ Cfr. Corte de Constitucionalidad, expediente 1776-2020, sentencia de 21 de enero de 2021; expediente 1911-2020, sentencia de 21 de enero de 2021.

¹¹⁸ Cfr. LOP, art. 26; art. 154 de la Constitución de 1965; art. 138 de la Constitución de 1985.

¹¹⁹ Cfr. LOP, arts. 26 y 27.

Corte no se ha pronunciado de fondo, fue por haber quedado sin materia la acción, no por estimar que la misma no sea viable para cuestionar tales decretos. Más aún, la Corte recientemente indicó de manera expresa que la inconstitucionalidad es el medio idóneo para cuestionar las declaratorias de estados de excepción, por ser disposiciones de carácter general¹²⁰.

La doctrina admite que los estados de excepción se sujetan a un control de razonabilidad sobre las medidas concretas adoptadas. Se deben examinar aspectos como la relación directa entre la emergencia aducida y las restricciones cuestionadas, la existencia real de las causas o su subsistencia en caso de prórroga, los datos objetivos que legitimen las medidas más allá de meros criterios, entre otros.¹²¹

La limitación que ha existido en la práctica obedece a la falta de celeridad en tramitar y resolver los amparos o inconstitucionalidades. Un amparo, en teoría, podría resolverse dentro de la vigencia del estado de excepción. Aunque una inconstitucionalidad general admite plazos más largos, en teoría éstos también podrían cumplirse dentro de la vigencia si la Corte expeditara su trámite al máximo permitido en ley.

En principio, entonces, la eficacia del control de constitucionalidad en materia de orden público dependerá de la voluntad de la Corte para priorizar las acciones correspondientes. Eso puede ser una puerta a la arbitrariedad o la politización. Quizá una reforma a la LOP debería contemplar también reformas a la Ley de Amparo que introduzcan principios y trámites específicos para esta materia. Otra opción puede ser que la Corte entre a resolver el fondo de tales acciones como excepción a la doctrina de falta de materia, en aras de la importancia que sentar un precedente tendría para casos similares a futuro.¹²²

Un escenario distinto es si una vez transcurrido el estado de excepción existen otras maneras de proteger derechos más allá del recurso de responsabilidad. Por ejemplo: si durante un estado de excepción se obtuvo evidencia transgrediendo la inviolabilidad de la vivienda o de la correspondencia, ¿sería admisible en un proceso penal? ¿Produce efecto la disolución de una persona jurídica invocando el art. 19 num. 1 de la LOP? Es en supuestos como estos donde se muestra en toda su relevancia la incompatibilidad de la LOP con el orden constitucional vigente. A la fecha no he encontrado algún precedente que ilustre estas discusiones en la práctica.

A la luz de todo lo expuesto, es insostenible admitir que se pueda frustrar la eficacia de un derecho fundamental garantizado por la Constitución solo porque continúa formalmente vigente una norma que permite violarlo, siendo tal norma preconstitucional, cimentada sobre bases axiológicas completamente distintas a las de la Constitución actual, y afectando derechos que el actual orden constitucional no le autoriza. Quizá el estricto formalismo impida plantear la inconstitucionalidad de normas de la LOP (en general o en caso concreto), pero debe tutelarse adecuadamente los derechos humanos mediante el criterio judicial en casos y medios de impugnación ordinarios, o vía el amparo.

¹²⁰ Cfr. expediente 2322-2021, auto de 31 de mayo de 2021.

¹²¹ Cfr. Sáenz Juárez, Luis Felipe, *op. cit.*, p. 219-222.

¹²² Cfr. Larios Hernández, Sara, «La doctrina de falta de materia: Un obstáculo para la administración de justicia ante situaciones que evaden la revisión judicial», *El constitucionalismo guatemalteco frente a lo global: Estudios de una nueva generación de voces*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2020, p. 102-104.

III. REFLEXIONES FINALES

La incompatibilidad de la LOP de 1965 con la Constitución actual es algo que ya los constituyentes advirtieron al elaborar ésta. Su origen y concepción responden al enfoque de un Estado contrainsurgente, afianzando su carácter como herramienta de control político, presente ya en los orígenes de los estados de excepción alrededor del mundo y, en Guatemala, con mayor relevancia desde las reformas constitucionales de 1935 e incluso con la Constitución revolucionaria de 1945.

Su falta de renovación en 1985 se debió a que la transición democrática se produjo con el conflicto armado interno aún en marcha. Es por estos antecedentes que, en los Acuerdos de Paz, se asume como compromiso de Estado modificar la LOP para hacerla congruente con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil. Puede afirmarse, entonces, que la historia de la LOP la revela como un tema intrínsecamente unido a la seriedad del compromiso nacional con la promoción de un régimen democrático, republicano, pluralista y respetuoso de los derechos humanos.

Investigaciones más detenidas en disciplinas que trascienden lo estrictamente jurídico podrían explicar por qué, entre 1986 y 2000, se acudió pocas veces a los estados de excepción y casi exclusivamente por razones de desastre natural, a pesar de que continuaba el conflicto armado interno (hasta 1996) y se vivieron dos intentos de golpe de Estado (1988, 1989) y un autogolpe (1993). ¿Fue acaso una manera deliberada de distanciarse de su simbología del pasado? ¿Y qué hay, entonces, de su regreso cada vez más marcado en el siglo XXI?

Esto, desde luego, no implica ver el uso de estados de excepción como única causa o síntoma de problemáticas más complejas, ni obviar o reducir éstas y su gravedad. Por el contrario, invita a examinarlas más integralmente.

Por ejemplo, la creación de la Policía Nacional Civil (1997) como fuerza de seguridad interior y el retiro del ejército de actividades policiales fueron parte clave de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, a partir de 2000 se empezó a citar la inseguridad ciudadana como razón para implementar marcos legales que retornaron al Ejército a funciones policiales.¹²³ Antes de los Acuerdos de Paz ya hubo antecedentes de tal retorno, por ejemplo, durante el gobierno de Ramiro de León Carpio¹²⁴.

Estos marcos y los operativos que originan han sido parte del actuar ordinario en materia de seguridad, por lo que su análisis no se correlaciona necesariamente con el uso de estados de excepción, aunque su surgimiento cronológico sí va de la mano con el aumento y diversificación del recurso a la LOP. Así, aunque se habla de “un tímido esfuerzo por impulsar políticas preventivas de seguridad durante el gobierno de Álvaro Colom” en contraste con “las acciones autoritarias” como “tónica dominante en la materia”,¹²⁵ también es cierto que fue durante esa administración que se dio un marcado aumento cuantitativo en el uso de estados de excepción, incluyendo por motivos de seguridad en varias ocasiones.¹²⁶ Todo esto sugiere líneas de investigación interdisciplinaria que ameritan seguirse.

¹²³ Cfr. Fundación Myrna Mack / Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Guatemala*, Monitor Centroamericano, Guatemala, 2020;

¹²⁴ Cfr. Hemeroteca Prensa Libre, «La labor del Ejército en la seguridad ciudadana», *Prensa Libre*, 12 de enero de 2017.

¹²⁵ Hernández Batres, Iduvina, *Análisis de la seguridad interna y externa en Guatemala. Su posición con respecto a la seguridad regional. Violencia y autoritarismo, una mezcla peligrosa*, Fundación Friedrich Ebert, Guatemala, 2013, p. 6.

¹²⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 7; supra.

Tanto el recurso al Ejército como el uso cada vez más frecuente y normalizado de estados de excepción como instrumentos de seguridad pública interna en el siglo XXI, parecen revelar el fracaso (o abandono deliberado) de los medios civiles ordinarios y, con ello, la incapacidad (o falta de voluntad) de los gobernantes para recorrer caminos de legitimidad democrática republicana, fortalecimiento del poder civil y respeto a los derechos constitucionales.

La pandemia del/de la COVID-19 tuvo un efecto negativo sobre la democracia alrededor del mundo. El Índice de Democracia de la revista *The Economist* reportó la calificación promedio mundial más baja desde que inició su publicación en 2006, incluyendo el quinto año consecutivo de regresión democrática en Latinoamérica. El promedio regional se vio afectado especialmente por el deterioro institucional en El Salvador, Guatemala y Haití. El punteo global de Guatemala bajó de 5.26 en 2019 a 4.97 en 2020, ubicándose en el puesto 97 de 167. Desde 2006, cuando obtuvo un punteo de 6.07, el punteo democrático de Guatemala ha venido disminuyendo, con un leve repunte en 2015 y 2016. Actualmente, se encuentra en su punto más bajo¹²⁷.

Otro estudio de *Freedom House* también reporta un deterioro de la democracia y los derechos humanos alrededor del mundo a raíz de la pandemia. Incluye a Guatemala entre los países donde la democracia se ha debilitado, señalando específicamente ataques contra el estado de derecho.¹²⁸ Por su parte, un informe de *International IDEA* indica que la pandemia coincide con el mayor aumento en erosión democrática, populismo y autocracia desde la década de 1970, y menciona en concreto la pugna por el poder judicial en Guatemala.¹²⁹

En 2019, la misma institución había considerado a Guatemala entre las democracias con desempeño débil, siendo una de las únicas cuatro democracias en el mundo (junto a El Salvador, Haití y Turquía) con bajos niveles de acceso a la justicia. Señaló además su alto nivel de corrupción, la resistencia a los esfuerzos para combatirla, el alto grado de financiamiento electoral ilícito y la influencia del crimen organizado en el Estado y el sistema político¹³⁰.

El *World Justice Project* señala que, en 2020, Guatemala disminuyó 0.01 en su calificación de estado de derecho (0.45 sobre 1), ubicándose en el puesto 101 de 128, bajando 3 puestos respecto de 2019. Sus punteos disminuyeron más significativamente en materia de restricciones sobre el poder gubernamental y ausencia de corrupción, especialmente en el Organismo Legislativo.¹³¹

Estos estudios e indicadores proveen una idea de la situación actual del país y cómo la pandemia COVID-19 contribuyó a agravar algunos factores que han sido problemáticos desde hace décadas. Uno de los elementos en que la pandemia tuvo especial efecto fue precisamente en el uso de estados de excepción para imponer restricciones en aras de la salud pública. Si bien varios países alrededor del mundo recurrieron a medidas similares, en Guatemala no han ido acompañadas de otras como una efectiva gestión del sistema de salud, la vacunación, etc.

¹²⁷ Cfr. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020. In sickness and in health?*, The Economist, Londres, 2021, p. 4, 22, 36, 39.

¹²⁸ Cfr. Repucci, Sarah y Slipowitz, Amy, *Democracy under Lockdown. The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, Freedom House, Washington D.C., 2020, p. 1-4.

¹²⁹ Cfr. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Taking Stock of Global Democratic Trends Before and During the COVID-19 Pandemic*, International IDEA, Suecia, 2020, p. 1-2, 26.

¹³⁰ Cfr. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise*, International IDEA, Suecia, 2019, p. 13, 23, 115, 138-139.

¹³¹ Cfr. World Justice Project, *Rule of Law Index 2020*, Washington D.C., 2020, p. 81.

El mundo entero atraviesa un momento delicado en cuanto a calidad democrática e institucional. Latinoamérica, Centroamérica y Guatemala presentan, además, circunstancias particulares nacidas de su historia regional y local. La capacidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas de salud y seguridad, a la vez que respetando los derechos humanos, los límites constitucionales al poder público, con transparencia y rendición de cuentas, son esenciales para un futuro que prometa desarrollo humano integral en el país y la región.

Acaso, una de las mejores formas de conmemorar el Bicentenario de la independencia nacional sea reformando la LOP, de modo tal que se conforme con los ideales democráticos y republicanos que consagra la actual Constitución. Mientras tanto, su correcta aplicación, interpretación e integración por parte de los poderes públicos es una tarea en que la vigilancia cívica debe enfocarse con especial atención.

REFERENCIAS

Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala. (1956, 24 de febrero). Ley de Orden Público, Decreto Número 22. *Leyes vigentes*. Valdez V., Ramiro B. (recopilador). Guatemala: Hispania.

Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala (1984-1985). (2011). *Diario de sesiones*, tomo III. Edición digital. Guatemala: Congreso de la República. <https://bit.ly/3hC8Nrk>

_____. (2011). *Diario de sesiones*, tomo IV. Edición digital. Guatemala: Congreso de la República. <https://bit.ly/2QwzouY>

Bernal, Beatriz; Ledesma, José de Jesús. (2003). *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanistas*. 11ª edición. México: Porrúa.

Bonilla Juárez, María del Pilar. (1998). 'La necesidad de reformar la Ley Constitucional de Orden Público para que sea congruente con la Constitución Política de la República'. Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín. <https://bit.ly/3tKS7R3>

Comisión de los Treinta (Anteproyecto de Constitución) (1984-1985). (2011). *Diario de sesiones*, tomo III. Edición digital. Guatemala: Congreso de la República.

Congreso de la República, Guatemala. Decretos Números 41-86, 47-86, 56-86, 63-86, 25-87, 34-87, 38-87, 45-87, 70-87, 3-88, 67-98, 105-98, 13-2000, 25-2000, 65-2000, 22-2001, 79-2002, 70-2005, 79-2005, 12-2007, 16-2007, 27-2007, 32-2008, 34-2008, 40-2008, 43-2008, 65-2008, 66-2008, 36-2009, 40-2009, 1-2010, 6-2010, 23-2010, 56-2010, 8-2011, 9-2011, 12-2011, 16-2011, 18-2011, 31-2011, 11-2012, 33-2012, 20-2014, 5-2015, 11-2015, 31-2016, 38-2016, 43-2016, 15-2017, 17-2017, 19-2017, 14-2018, 5-2019, 8-2019, 8-2020, 9-2020, 21-2020, 22-2020, 23-2020, 26-2020, 27-2020, 28-2020, 29-2020, 30-2020, 34-2020.

- _____. Unidad de Acceso a la Información Pública. (2021, 3 de mayo). Resolución 211-2021.
- Corte de Constitucionalidad, Guatemala. (1989, 28 de julio). Amparo en única instancia, expediente 93-89. <https://bit.ly/33T0X4G>
- _____. (2001). *Digesto constitucional*. Guatemala: Serviprensa. <https://bit.ly/2STt6pS>
- _____. (2010, 17 de septiembre). Opinión consultiva, expediente 3174-2010. <https://bit.ly/3u0RYZV>
- _____. (2011, 27 de diciembre). Inconstitucionalidad general parcial, expediente 2654-2011. <https://bit.ly/3evFO5m>
- _____. (2013, 16 de octubre). Amparo en única instancia, expediente 2957-2013. <https://bit.ly/2SpkYNF>
- _____. (2013, 22 de octubre). Amparo en única instancia, expediente 2485-2013. <https://bit.ly/3fg4OPD>
- _____. (2015, 25 de febrero). Amparo en única instancia, expediente 4393-2014. <https://bit.ly/3bSVorr>
- _____. (2015, 9 de diciembre). Amparo en única instancia, expediente 69-2015. <https://bit.ly/3wyGFtm>
- _____. (2017, 23 de noviembre). Dictamen, expediente 919-2016. <https://bit.ly/2PmWIum>
- _____. (2018, 13 de marzo). Inconstitucionalidad general, expediente 4942-2016. <https://bit.ly/3ewo9uf>
- _____. (2021, 21 de enero). Inconstitucionalidad general, expediente 1776-2020. <https://bit.ly/3vkQR8L>
- _____. (2021, 21 de enero). Inconstitucionalidad general, expediente 1911-2020. <https://bit.ly/3ukRHB4>
- _____. (2021, 31 de mayo). Amparo en única instancia, expediente 2322-2021 (auto).
- The Economist Intelligence Unit. (2021). *Democracy Index 2020. In sickness and in health?* Londres: The Economist. <https://bit.ly/34hRUuj>
- Fundación Myrna Mack / Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). (2020). *El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Guatemala*. Guatemala: Monitor Centroamericano. <https://bit.ly/3wB93va>
- Girón Arévalo, Mario René. (1989). 'La ley de orden público y su necesaria adecuación a la Constitución Política de la República de Guatemala'. Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: Universidad de San Carlos.

- González Reyes, Erickson Josemar. (2015). 'La Ley del Orden Público, su anacronismo y su necesaria adaptación a la realidad constitucional'. Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Huehuetenango: Universidad Rafael Landívar. <https://bit.ly/3w8EOvk>
- Gramajo Castro, Juan Pablo. (2020, 29 de julio). 'Libertad, religión y Estado'. *Nómada*. <https://bit.ly/3j2KnbA>
- Gramajo Castro, Juan Pablo. (2021, 17 de enero). '¿Cómo se interpreta la Constitución? Originalismo, neoconstitucionalismo y la vía guatemalteca'. *Plaza Pública*. <https://bit.ly/3u8Ag6G>
- Gramajo Morales, Héctor Alejandro. (1995). *De la guerra... a la guerra. La difícil transición política en Guatemala*. Guatemala: Fondo de Cultura Editorial.
- _____. (2002). *Alrededor de la bandera. Un análisis praxiológico del enfrentamiento armado interno en Guatemala, 1960-1996*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Hemeroteca Prensa Libre. (2017, 12 de enero). 'La labor del Ejército en la seguridad ciudadana'. *Prensa Libre*. <https://bit.ly/3ukX57b>
- _____. (2017, 2 de agosto). '2001: Totonicapán amanece bajo estado de sitio'. *Prensa Libre*. <https://bit.ly/3hkLulR>
- Hernández Batres, Iduvina. (2013). *Análisis de la seguridad interna y externa en Guatemala. Su posición con respecto a la seguridad regional. Violencia y autoritarismo, una mezcla peligrosa*. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2TISXXS>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2019). *The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise*. Suecia: International IDEA. <https://bit.ly/3yFGtus>
- _____. (2020). *Taking Stock of Global Democratic Trends Before and During the COVID-19 Pandemic*. Suecia: International IDEA. <https://bit.ly/3vokcPv>
- Jefe de Estado, Guatemala. (1984, 19 de enero). Ley Electoral Específica para la Elección de Asamblea Nacional Constituyente. <https://bit.ly/3eUWPXY>
- Jefe del Gobierno de la República, Guatemala. (1963, 19 de abril). Decreto Ley No. 12. <https://bit.ly/3u6MkFm>
- Junta Militar de Gobierno, Guatemala. (1982, 27 de abril). Estatuto Fundamental de Gobierno. <https://bit.ly/3w4zGbu>
- Larios Hernández, Sara. (2020). 'La doctrina de falta de materia: Un obstáculo para la administración de justicia ante situaciones que evaden la revisión judicial'. Villagrán Sandoval, Carlos Arturo (coordinador). *El constitucionalismo guatemalteco frente a lo global: Estudios de una nueva generación de voces*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

- Loveman, Brian. (1993). *The Constitution of Tyranny. Regimes of exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Madrid Mayén, Leidy Yadira. (2014). 'Necesidad de adecuar el estado de sitio en la Ley de Orden Público a los métodos especiales de investigación en el combate de la delincuencia organizada en los delitos de asesinato en la Ciudad de Guatemala en el año dos mil trece'. Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: Universidad Mariano Gálvez. <https://bit.ly/3bs13nU>
- Maldonado Ríos, Erick Mauricio. (2003). 'Análisis histórico jurídico de la Ley de Orden Público y de su aplicación'. Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: Universidad Rafael Landívar. <https://bit.ly/3eM5lbU>
- Muñoz Muñoz, Edwin Francisco. (2005). 'Inconstitucionalidad de la Ley de Orden Público y propuesta de una nueva ley en concordancia con la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en 1985'. Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: Universidad de San Carlos. <https://bit.ly/2ROvyO6>
- Organismo Ejecutivo, Guatemala. Decretos Gubernativos 1-2000, 2-2001, 3-2001, 4-2001, 1-2006, 3-2006, 4-2006, 5-2006, 6-2006, 1-2007, 1-2008, 3-2008, 7-2008, 8-2008, 11-2008, 12-2008, 14-2008, 15-2008, 16-2008, 17-2008, 18-2008, 1-2009, 2-2009, 3-2009, 4-2009, 5-2009, 7-2009, 8-2009, 14-2009, 1-2010, 3-2010, 4-2010, 6-2010, 8-2010, 9-2010, 11-2010, 13-2010, 1-2012, 2-2012, 8-2013, 6-2014, 8-2014, 9-2014, 11-2014, 5-2016, 6-2016, 5-2017, 1-2020, 2-2020, 3-2020, 4-2020, 14-2020, 16-2020, 18-2020, 19-2020, 1-2021, 2-2021, 3-2021, 4-2021.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Oxom Hernández, Juan Carlos. (2011). 'La inconsecuencia de la Ley de Orden Público con el bloque constitucional guatemalteco'. Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: Universidad de San Carlos. <https://bit.ly/3htemIt>
- Papadópolo, Midori. (1995). *Del 25 de mayo de 1993 hasta las reformas a la Constitución*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar. <https://bit.ly/3uSssqL>
- Repucci, Sarah; Slipowitz, Amy. (2020). *Democracy under Lockdown. The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*. Washington D.C.: Freedom House. <https://bit.ly/34qU6iV>
- Rosada Granados, Héctor. (2011). *Soldados en el poder. Proyecto militar en Guatemala (1944-1990)*. 4ª edición. Guatemala: s/e.
- Sáenz Juárez, Luis Felipe. (2006). 'La regulación de los estados de excepción en Guatemala y la necesidad de reforma de la Ley de Orden Público que los contiene, para su congruencia con la normativa de la Constitución Política de la República'. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I. Uruguay: Fundación Konrad Adenauer. <https://bit.ly/2QnTyHq>

Sánchez, Alejandro. (2012). 'Estados de excepción sin Ley de Orden Público'. *Revista Análisis de la realidad nacional*, año 1, no. 6. Guatemala: Instituto de Problemas Nacionales, Universidad de San Carlos (IPNUSAC). <https://bit.ly/3uYbJlS>

Secretaría General de la Presidencia de la República, Unidad de Acceso a la Información Pública. (2021, 19 de mayo). Resolución 42-2021.

Tenas Tórtola, Jacobo Felipe. (2018). 'Necesidad de reforma de la Ley de Orden Público: urgencia de incorporar la orden de desalojo de personas que ocupan bienes inmuebles, en regiones o sectores declarados de alto riesgo'. Tesis de colegiación profesional obligatoria. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín. <https://bit.ly/3hv9PWe>

Toriello, Guillermo. (2016). *¿A dónde va Guatemala?*. Guatemala: Centro de Estudios Latinoamericanos 'Manuel Galich' (CELAT), Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos. <https://bit.ly/2RynnWh>

World Justice Project. (2020). *Rule of Law Index 2020*. Washington D.C.: World Justice Project. <https://bit.ly/2TkBHSR>