

## ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

### INTRODUCCIÓN

Se ha dicho que las constituciones políticas de los Estados modernos, tienen por objeto primordial la ordenación de las relaciones humanas entre sí, su interacción con el Estado y la correlación de los órganos y ramas de éste en situaciones de normalidad<sup>1</sup>. Sin embargo dada la incertidumbre de la condición humana, existen circunstancias que, por su naturaleza extraordinaria, exigen que el Estado, en aplicación de normas creadas *ad hoc*, tenga la autoridad de limitar algunos de los derechos reconocidos y consagrados en los textos constitucionales, con el objetivo de conjurar los hechos que motivaron tal restricción. En este sentido las cartas magnas contienen disposiciones para las épocas en las que se presenten actos y hechos anormales, que pueden afectar la aplicación del orden normativo existente y cuyo objeto final es la preservación de la vigencia de las instituciones ordinarias y el restablecimiento de su pleno vigor. Se trata de un derecho destinado a regir en situaciones de anormalidad<sup>2</sup>.

A esta particular circunstancia, en la que situaciones de emergencia política, militar o económica, tornan necesario que el régimen de limitación y equilibrio de poderes, tenga que dejar paso a un poder ejecutivo más fuerte, se ha denominado estados de excepción<sup>3</sup>. Su declaratoria implica, por lo habitual, la aglutinación del poder en una de las ramas del Estado, generalmente la rama ejecutiva<sup>4</sup>, promoviendo con ello la posibilidad de abusos por parte del mismo ante la fragilidad de los derechos humanos. No obstante la existencia del desequilibrio entre los órganos estatales durante el estado de excepción, ello no se traduce en que los términos estado de excepción y estado de hecho sean sinónimos, dado que es únicamente una expresión diferente del estado de derecho pero en circunstancias particulares.

Desde el año 2004, el Estado de Guatemala ha decretado estados de excepción justificándose en el incremento de actividades vinculadas al crimen organizado, eventos

---

<sup>1</sup> Javier Pérez Royo dice que la Constitución tiende a “posibilitar la construcción jurídica de un orden político”. Ignacio de Otto indica que “*La palabra Constitución y con ella la expresión Derecho Constitucional y cualquier otra en que el término aparezca como adjetivo, se encuentra en su origen ostensiblemente cargada de significado político, evoca de inmediato ideas tales como libertad y democracia, garantía de los derechos de los ciudadanos, limitación de poder*”. Citados por Monroy Cabra, Marco Gerardo, concepto de Constitución, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Uruguay, Fundación Konrad-Adenauer, oficina Uruguay, 11º año, tomo I, 2005, pág. 29

<sup>2</sup> Verdugo Marinkovic, Mario, Emilio Pfeffer Urquiaga y Humberto Nogueira Alcalá. Derecho Constitucional, tomo I. Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 2005, pág. 351

<sup>3</sup> Bracher, Karl Dietrich, Estado de excepción, disponible en <http://www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/histo1/archint/edoe.doc>.

<sup>4</sup> Loc.cit.

naturales y al descontento social, pero siempre bajo las condiciones de la Ley de Orden Público, la cual no se ajusta al proceso de consolidación de la Paz<sup>5</sup>.

En vista de lo anterior, es esencial trazar el estudio de la figura jurídica de los estados de excepción a la luz de las posibles limitaciones o transgresiones de los derechos humanos, como derechos que deben ser garantizados y materializados por el Estado moderno, concebido éste como un Estado Constitucional<sup>6</sup> o Estado Social de Derecho<sup>7</sup>, al proyectar estos la vigencia temporal de un sistema legal diferente o alternativo, por lo general, más restrictivo de los derechos humanos.

Manuel García Pelayo manifestó que *“El Estado de derecho es un estado absolutamente normativizado, un Estado cuya total actividad ha de desarrollarse en el marco de preceptos jurídicos previos de naturaleza general. Toda normatividad supone una normalidad, cuando esto no sucede estamos ante el caso excepcional, que requiere medidas excepcionales. Para que se trate de un caso excepcional se requiere que la situación tenga un carácter anormal y que sea limitada en el tiempo”*. Y continúa, *“el Estado de Derecho lleva en su propia dialéctica la necesidad de un derecho excepcional, es decir, de prever la excepción y de normativizar la misma excepción”*<sup>8</sup>.

En términos generales puede afirmarse que el ordenamiento jurídico es establecido presumiendo que no existan, para el momento en que ha de aplicarse, circunstancias

---

<sup>5</sup> La Ley de Orden Público está vigente desde el año 1965. Por tanto, se trata de una normatividad aprobada por un gobierno militar y la cual responde a una lógica de contrainsurgencia, a la luz del concepto de seguridad nacional. Determina el poder del Ministro de la Defensa sobre la fuerza de seguridad pública para retomar el control de territorios y las disposiciones de seguridad que considere oportunas. En el año 2005, se propuso una iniciativa legislativa orientada a la modificación de la Ley de Orden Público. Sin embargo, esta no fue conocida. Actualmente no existe ninguna disposición al respecto (Con información disponible en [http://www.ccprcentre.org/doc/HRC/Guatemala/ICCPG%20report%20replies%20to%20List%20of%20Issues\\_FINAL.pdf](http://www.ccprcentre.org/doc/HRC/Guatemala/ICCPG%20report%20replies%20to%20List%20of%20Issues_FINAL.pdf)).

<sup>6</sup> Cea Egaña, José Luis, Estado constitucional de derecho nuevo paradigma jurídico, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Uruguay, Fundación Konrad-Adenauer, oficina Uruguay, 11° año, tomo I, 2005, Pág. 44 y sig. Ferrajoli indica que Estado constitucional de derecho es aquel “sistema creado por los hombres –es decir de derecho positivo- de garantías, que tiene por finalidad la protección de los derechos fundamentales de los individuos.” Citado por Gajica Losada, Gustavo, Estado constitucional de derecho y legitimidad democrática, comentarios a un texto de Ferrajoli, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/pr/pr7.pdf>

<sup>7</sup> Sujeción de la actividad estatal a normas que garantizan la separación de funciones de los órganos de poder, el ejercicio de la autoridad sobre las personas conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas, el respeto de los derechos y libertades individuales, la reivindicación y tutela de grupos sociales económicamente débiles y el desarrollo del pluralismo como instrumento de la sociedad para expandir sus prerrogativas y controlar los órganos del poder. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/994/7.pdf>

<sup>8</sup> Citado por Contreras Ramírez, Rubén. La restricción temporal de los derechos constitucionales (análisis de los estados de excepción en la Constitución Política de la República de Guatemala), Guatemala, Tesis, Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1998, Pág. 53. En semejante sentido véase también a: Balcárcel, Miguel Ángel, Alejandro Balsells Conde, Ricardo Gómez Gálvez y Claudia Masselli Loaiza. Hacia la construcción del Estado de Derecho en Guatemala, una tarea de todos e inconclusa. Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, 2012, pág. 17. Los autores en mención sostienen que una de las tres dimensiones del concepto Estado de Derecho, es aquella que establece que es el Estado en el cual impera el gobierno de la ley y no el de los hombres.

excepcionales, que, de ser conocidas de antemano, envolverían regulaciones distintas que las contempladas en él. La normativa que regula las situaciones excepcionales implica, en muchos casos, una restricción o limitación de derechos y libertades reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico fundamental de un Estado. Esta restricción de derechos y libertades parece ser también una limitación al Estado de Derecho.

Contreras afirma que tal limitación debe encontrarse consagrada y perfectamente definida en la norma fundamental, sobre todo en cuanto a las circunstancias que suponen su ejercicio, los derechos que pueden limitarse y la forma de hacerlo, sus objetivos y consecuencias, puede decirse que no limita al Estado de Derecho, sino que es una normativa tendente a protegerlo cuando se halla amenazado por circunstancias muy poderosas, que de no ser conjuradas podrían derivar en su aniquilación<sup>9</sup>.

Por su parte César Enrique Romero sostiene que *“los grupos humanos que se constituyen en Estados para servir al bien común y a la libertad y derechos del hombre, tienen, como obligación primaria, la de resguardar su pervivencia y asegurar su continuidad en el tiempo y en la historia, todo en obsequio de altos ideales humanos y de fraternidad universal. Es por eso que las leyes fundamentales de los pueblos -es decir su Constitución, que implica el derecho estructural de organización- tienen previsiones adecuadas para enfrentar los estados o situaciones excepcionales en que peligran sus instituciones o el orden público se halla seriamente perturbado y, así, amenazada la plena y cabal vigencia de la libertad, único clima propicio al perfeccionamiento del destino humano. Son sin duda situaciones de emergencia para cuya solución debe acudir a remedios también de excepción”*<sup>10</sup>. En otra parte de su obra, el autor citado prescribe que *“en homenaje a la salvación de la comunidad, a su supervivencia e, incluso, para satisfacer reclamos de paz, justicia (seguridad) y bienestar, es decir, requerimientos del bien común, diremos usando las palabras insuperables de Linares Quintana que existe un amenguamiento de los derechos y de las garantías personales y colectivas operantes en lapsos normales como única forma -crítica por cierto- pero necesaria para superar lo extraordinario y resguardar su vigencia futura”*. Y finaliza diciendo que es lo que decía Joaquín V. González en ocasión parecida: *“Nos privamos nominal y virtualmente de esta libertad para poder gozarla en realidad y efectivamente en adelante”*<sup>11</sup>.

Friedrich expresa lo siguiente: *“Allí donde se considera el imperio del Derecho como médula del sistema jurídico en razón de que él garantiza una estabilidad calculable de las relaciones jurídicas, una situación extraordinaria es esencialmente un estado de cosas que amenaza la continuidad del mantenimiento de ese imperio del Derecho. Para superar tal situación de excepción, el Derecho público constitucional acude a la vigencia de normas que se estiman adecuadas para superar ese estado extraordinario que se presenta en el curso histórico del grupo humano a que se*

---

<sup>9</sup> Loc.cit.

<sup>10</sup> Romero, César Enrique. “Estado de Alarma”. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X, 1977, pág. 886.

<sup>11</sup> Romero, César Enrique, “Estado de Emergencia”. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X 1977, pág. 924.

refiere”<sup>12</sup>. José Alfonso da Silva en este aspecto cita a David Easton quien dice que “*el equilibrio es el elemento que caracteriza el orden constitucional. El equilibrio constitucional consiste en la existencia de una distribución relativamente igual del poder, de tal manera que ningún grupo, o combinación de grupos, pueda dominar sobre los demás. De ahí resulta que la competencia entre los distintos grupos sociales sólo es posible en la medida en que esos mismos grupos están subordinados a los procedimientos constitucionales. Fuera de esos parámetros, las competencias por el poder generan una situación de crisis, que podría asumir las características de crisis constitucional, y ésta podría provocar el rompimiento del equilibrio constitucional*”<sup>13</sup>. Mario René Girón Arévalo, indica que “*cuando no se dan los presupuestos para la aplicación de la ley común, por tratarse de situaciones extraordinarias que hasta pueden degenerar en caos, surge la necesidad de tomar medidas de carácter extraordinario que permitan superar tales situaciones, encontrándonos ante lo que Linares Quintana llama ‘el problema de la subsistencia del Estado en situaciones de emergencia’. Tales medidas deberán estar encuadradas dentro de la ley. El Estado de Derecho lleva en su propia dialéctica la necesidad de prever la excepción y de normativizarla*”<sup>14</sup>.

El presente análisis se divide en tres apartados, una primera parte dedicada a los antecedentes históricos de los estados de excepción, además de una breve relación doctrinaria sobre su concepto; una segunda parte que expone algunas consideraciones referentes a la regulación contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Orden Público; y en tercer lugar los mecanismos jurídicos internos de control sobre los estados de excepción.

## 1. Antecedentes históricos

En la antigüedad, la constitución de la República romana, con la institución excepcional de un dictador temporal<sup>15</sup>, supuso el intento más depurado de institucionalizar la crisis de gobierno, a diferencia del despotismo y la tiranía incontrolada de los imperios orientales<sup>16</sup>. El concepto de “dictadura constitucional” implicaba, no obstante, el

---

<sup>12</sup> Loc.cit.

<sup>13</sup> Contreras Ramírez, Rubén, op.cit. pág. 55

<sup>14</sup> Loc.cit.

<sup>15</sup> Héctor Fix-Zamudio señala que los romanos crearon la figura de la dictadura, como una delegación temporal de todas las facultades públicas en una persona distinta de las autoridades permanentes, para hacer frente por un período determinado de tiempo a circunstancias excepcionales (Fix-Zamudio, Héctor, Prólogo, en Despouy, Leandro. Derechos humanos y estados de excepción. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, 1999, Pág. VIII). Carl Schmitt señaló que durante la República se estableció la dictadura comisarial, la que consistía en la designación por el cónsul a solicitud del Senado, de un funcionario durante un periodo de seis meses con atribuciones para hacer frente a la emergencia, pero en la práctica, si la situación se normalizaba antes de concluir dicho plazo, el comisario debía dejar su cargo. El mismo autor distinguía entre esta dictadura temporal (comisarial) y la permanente (soberana), que se transformaba en tiranía como las ejercidas por Sila y por César (citado por Fix-Zamudio, Héctor. Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37\\_n111/n\\_111a02.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37_n111/n_111a02.pdf) consultado el 8 de mayo de 2012).

<sup>16</sup> Por ejemplo considérese la enorme potestad que ostentaban los monarcas persas.

riesgo latente de mutar en una dictadura permanente. La institución romana del dictador temporal designado, por un periodo de seis meses, por el cónsul en funciones, cuya única capacidad era la de prolongar o interrumpir el estado de emergencia que otorgaba al dictador sus poderes especiales, fue utilizada con éxito durante los primeros periodos de la historia de la República. No obstante, a partir del siglo I A. C. se transformó en régimen permanente, dando paso a las dictaduras de Julio César y sucesores<sup>17</sup>.

En palabras de Fix-Zamudio, la dualidad conceptual anotada pervivió a lo largo de la Edad Media, durante la que, con muchas variantes, se distinguía entre el otorgamiento de facultades amplias indispensables en momentos de conflictos internos y externos, que tenían una duración limitada, y la figura del tirano, quien usurpaba o distorsionaba dichos poderes de forma permanente. Varios autores, entre ellos Santo Tomás de Aquino, justificaron la figura del tiranicidio<sup>18</sup>.

En pleno Renacimiento se diferenciaba entre el *jura imperii*, que comprendía los atributos del soberano, rey o emperador, y que comprendía la expedición de la legislación y su aplicación, en relación con el *jura dominationes*, que se ejercitaba durante la guerra y la insurrección, en salvaguarda de la existencia estatal y de la tranquilidad social, circunstancia durante la cual el soberano podía apartarse del *ius comune*. Ya fuera en una circunstancia común como en las de excepción, las atribuciones del soberano, al menos teóricamente, estaban reguladas jurídicamente, en el primer supuesto por el *ius imperii*, y en el segundo por el *ius speciale*. Durante la existencia de los regímenes absolutistas de Europa continental, y en cierta medida también en Inglaterra, las situaciones de emergencia no se regulaban de manera precisa, y especialmente tratándose de los conflictos internos en los cuales predominaban los motines, es decir las insurrecciones populares, especialmente en momentos de escasez de alimentos, estos disturbios se reprimían de manera pragmática, castigar duramente a los más conspicuos y perdonar a los demás. De acuerdo con la doctrina, las situaciones de emergencia tenían un carácter predominantemente preventivo más que represivo<sup>19</sup>.

El advenimiento del movimiento constitucionalista, que tuvo su epítome a través de los movimientos revolucionarios de Inglaterra, la guerra de independencia promovida por las colonias asentadas en los actuales Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, desechó el modelo preventivo propuesto por el *Ancien régime* y lo sustituyó por el concepto de orden público constitucional. Así los nacientes Estados transmiten estas ideas, incluidas aquellas sobre los derechos humanos, a una serie de documentos históricos, entre los que cabe destacar la Constitución de los Estados Unidos de América<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Con información disponible en <http://www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/histo1/archint/edoe.doc>. Héctor Fix-Zamudio (Loc.cit.) también concuerda en este extremo cuando afirma: "...pero esta institución se transformó inclusive en la misma Roma y dio lugar a dictaduras permanentes, como las de Sila y César".

<sup>18</sup> Fix-Zamudio, Héctor. Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución. Loc.cit.

<sup>19</sup> Loc.cit.

<sup>20</sup> Fix-Zamudio indica que la carta federal de los Estados Unidos de América reguló de forma muy concisa las situaciones de emergencia, ya que en el artículo I, relativo al Congreso Federal, dispuso en su fracción VIII, inciso 15, que el propio congreso estaba facultado para convocar a la milicia para ejecutar las leyes de

La transición entre la Primera República francesa y el régimen de Napoleón es un ejemplo clásico de evolución en un sentido seudorevolucionario<sup>21</sup>. Ya en pleno siglo XX, en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, algunas frágiles democracias sucumbieron al peligro de caer en la tiranía. La proclamación de dictaduras proteccionistas, para hacer frente a situaciones de crisis, determinó prácticamente el desarrollo de regímenes autoritarios en Italia (Mussolini), Polonia (Pilsudski), Turquía (Kemal Atakürk), España (Primo de Rivera y Franco), Portugal (Salazar), Alemania (Papen y Hitler)<sup>22</sup>, Austria (Dollfuss y Schuschnigg), y en los Países balcánicos; en tanto que, en el caso de buena parte de los países de América Latina, tales procesos pertenecían a la política cotidiana<sup>23</sup>. Torrealba indica que la implementación durante el siglo XX, de medidas arbitrarias por parte de los gobiernos, fomentó la noción de que al presentarse una situación que afectara la seguridad estatal, se estaba frente a una crisis constitucional<sup>24</sup>.

---

la Unión, suprimir rebeliones y repeler invasiones, así como en la fracción IX, estableció en su inciso 2 que el derecho de *hábeas corpus* no podía ser suspendido por el mismo órgano legislativo, salvo que lo requiriese la seguridad pública, en los casos de rebelión o de invasión. Durante la guerra civil y las dos guerras mundiales, el Congreso Federal expidió regulación para autorizar al Ejecutivo de la Unión para tomar medidas de emergencia, entre ellas la suspensión del citado procedimiento de *hábeas corpus* y la expansión del poder militar, con restricción de las libertades individuales, aun cuando en estos supuestos se presentaron intervenciones de los tribunales federales para proteger algunos de estos derechos.(Fix-Zamudio, Héctor, Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución.)

<sup>21</sup> Aclara Fix-Zamudio (loc.cit.) que en virtud de los excesos que habían tenido lugar durante la revolución francesa, no obstante la regulación de los estados de excepción por diversos ordenamientos expedidos por la Asamblea Nacional, que se referían a la ley marcial y a la patria en peligro, excesos que se agudizaron durante el gobierno de los jacobinos durante el cual se crearon los tribunales revolucionarios que provocaron el periodo del terror, las Constituciones expedidas en las últimas décadas del siglo XIX incorporaron los lineamientos de los estados de emergencia en los textos fundamentales, en los cuales se exigía la intervención obligatoria del órgano legislativo que debía autorizar y fiscalizar las declaraciones de excepción o de emergencia que debía aplicar el Ejecutivo, el cual disponía de la fuerza pública, incluyendo el ejército, y en casos extremos el mismo parlamento podía declarar el estado de sitio, en el cual las autoridades civiles eran sustituidas por las militares.

<sup>22</sup> Dice Karl Dietrich Bracher (op.cit.) que la ascensión de Hitler al poder fue un claro resultado del uso y abuso de los poderes de emergencia otorgados al presidente de la República de Weimar. Al respecto explica Cantú que con la emisión del “Decreto para la protección del pueblo y del Estado”, el 28 de febrero de 1933, se suspendieron hasta nuevo aviso los derechos fundamentales contemplados en la Constitución. El 23 de marzo de ese mismo año, el parlamento, aprobó la denominada “*Ley para la erradicación de la necesidad del pueblo y el Reich*”, que autorizaba al *Reichskanzler* (Hitler), a gobernar mediante decretos administrativos que podían contravenir las normas constitucionales en casos de emergencia y que también podían implicar la celebración de tratados internacionales sin la intervención del Parlamento (Cantú Martínez, Silvano. Objetividad jurídica, derechos humanos y estado de excepción. México, tesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010, pág. 58).

<sup>23</sup> *Loc.cit.* Hay que aclarar que tal circunstancia no se ha circunscrito a América del Sur, sino, más bien, a Latinoamérica en general. Esta situación es destacada por Fix-Zamudio (1999, pág. XV) quien afirma que pese a las prescripciones constitucionales, por otra parte bastante imprecisas, los estados de excepción se han utilizado por los gobiernos de *facto*, en su mayoría de corte militar, para desvirtuar las instituciones constitucionales y no para preservarlas. Existen casos interesantes como el mexicano en que un partido político se arroga el poder durante un período de tiempo prolongado. Otro caso excepcional es el de Costa Rica, que ha gozado de cierta estabilidad política durante buena parte de su historia.

<sup>24</sup> Torrealba Dugarte, Juditas Delany. Los estados de excepción a nivel hispanoamericano como mecanismo de suspensión y limitación de derechos y garantías ante situaciones extraordinarias. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/2/52.pdf>, consultado 14 de mayo de 2012.

La declaración de estados de excepción a lo largo de la historia ha sido de muy complicada regulación, en parte debido a la consideración de que se trataba de un atributo completamente discrecional de los gobiernos y como una expresión concreta de la soberanía estatal<sup>25</sup>.

Karl Dietrich Bracher afirma que las constituciones de los Estados Unidos de América, la del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la de Suiza, no contienen cláusula explícita alguna sobre el estado de excepción. Para enfrentar circunstancias de emergencia, o bien se espera que el parlamento otorgue los poderes necesarios al gobierno, o bien se reconoce la existencia de poderes implícitos e inherentes a la presidencia el gobierno (como ocurre en Estados Unidos). Existe un consenso generalizado acerca de que el control judicial y la legislación parlamentaria no deben ser afectados por tal concentración de poder<sup>26</sup>.

## **2. Desarrollo conceptual de los estados de excepción.**

Los estados de excepción, pueden ser explicados como una alternativa *in extremis*, dado que los países deben estar dotados de insumos suficientes para encarar los cambios y hechos extraordinarios que puedan atentar contra su existencia y estabilidad<sup>27</sup>. De acuerdo con Richter constituyen la respuesta institucional ante las alteraciones graves del orden público<sup>28</sup>. Su declaratoria implica, por lo habitual, la aglutinación del poder en una de las ramas del Estado, generalmente la rama ejecutiva<sup>29</sup>, con lo que podría surgir la posibilidad de abusos por parte del mismo ante la fragilidad de los derechos humanos.

Por lo indicado la declaratoria de un estado de excepción debe constituir la última alternativa y bajo ningún pretexto suplir una adecuada planificación estratégica. En palabras de Jiménez de Aréchaga, “*No basta solamente con la grave conmoción interior; si ella no es imprevista, deberá ser atendida con los servicios normales de que el Poder Ejecutivo dispone para el mantenimiento del orden, fortalecidos, si es necesario, por medio de una ley*”<sup>30</sup>. A lo dicho agrega Häberle que el “*estado de excepción*” o la llamada “*emergencia de Estado*” también tiene por finalidad la protección de la Constitución<sup>31</sup>. Por lo anterior, se han planteado varios fundamentos para su consagración normativa, según se entran a explicar seguidamente.

---

<sup>25</sup> Fix-Zamudio, Héctor, op.cit. pág. XIV.

<sup>26</sup> Op.cit.

<sup>27</sup> La comisión Andina de Juristas afirma que durante el desenvolvimiento de todo Estado pueden ocurrir circunstancias excepcionales e imprevistas que comprometen el funcionamiento de las instituciones estatales, ante lo cual es menester adoptar las medidas emergentes necesarias para restituir la normalidad. Comisión Andina de Juristas. Protección de los Derechos Humanos. Colombia, Centro Editorial Universidad del Rosario, colección Textos Jurídicos, 2ª edición, 1999, pág. 31

<sup>28</sup> Richter, Marcelo Pablo Ernesto. Diccionario de Derecho Constitucional. Guatemala, Corte de Constitucionalidad, 2009, pág. 74.

<sup>29</sup> Bracher, Karl Dietrich, op.cit.

<sup>30</sup> Con información disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100010&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100010&script=sci_arttext&tlng=en)

<sup>31</sup> Häberle, Peter. El estado constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimpresión de la 1ª edición, 2003, pág. 291

Como se dijo, los orígenes remotos de los estados de excepción llevan hasta el génesis mismo del Estado, en la Roma antigua, en donde se basaban en la facultad de dominio y capacidad de sometimiento de los poseedores del poder, emperadores, frente a quienes pretendían de una u otra forma desestabilizar el régimen constituido. En dichos regímenes no era tan necesaria la adopción de medidas extraordinarias, dado que la concentración misma del poder en el monarca, hacían que éste tuviera amplias facultades en todo momento.

Posteriormente su fundamentación pasó del derecho penal al derecho constitucional, con las nociones propias de aquél como son el estado de necesidad<sup>32</sup> y la legítima defensa<sup>33</sup>, entendido el primero como la necesidad de proteger un derecho propio o ajeno de un peligro actual o inminente y el segundo como la reacción ante una agresión injusta con iguales características de actualidad o inminencia, aplicadas las anteriores instituciones jurídico penales a la protección del Estado<sup>34</sup>.

Se dice que se está frente a un caso grave cuando haya "*...desproporción respecto de los medios normales de que el Estado dispone para el mantenimiento del orden*", o, al decir de Semino, "*han de tener una magnitud o importancia lo suficientemente relevante como para poner en peligro el orden público o la estabilidad institucional al no poder ser conjurados con los medios normales de acción*"<sup>35</sup>. En opinión de Aréchaga, se trata de un remedio extraordinario, que pone en riesgo la libertad personal. Por tanto, deberá inclinarse el intérprete por las soluciones restrictivas que mejor armonicen con la protección de la libertad. Este instituto "*...no es un premio a la imprevisión gubernamental*"<sup>36</sup>.

Por último, se sustenta la existencia de los estados de excepción en el deber del Estado de cumplir en todo momento con su obligación principal, la protección y materialización de los derechos fundamentales de la persona humana, para lo cual debe proveer seguridad y bienestar<sup>37</sup>.

Cruz Villalón señala dos modelos de estados de excepción básicos a establecer dentro del contexto de un Estado de Derecho: el estado excepcional

---

<sup>32</sup> Dentro del estado de necesidad la doctrina distingue dos supuestos: 1. el estado de necesidad justificante y 2. el estado de necesidad disculpante. Habrá estado de necesidad justificante, cuando el mal causado es menor que el que se pretendía evitar. Habrá estado de justificación disculpante cuando el mal causado es de igual intensidad que el que se pretendía evitar.

<sup>33</sup> En virtud de la legítima defensa se defienden los bienes y derechos del agredido y el fundamento de dicho actuar es que el derecho no debe ceder ante lo ilícito. El derecho no solo permite, sino aprueba el uso de la legítima defensa dentro de los parámetros fijados por él, frente a la agresión injusta.

<sup>34</sup> Con información disponible en LCA Ríos - akane.udenar.edu.co.

<sup>35</sup> Con información disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100010&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100010&script=sci_arttext&tlng=en)

<sup>36</sup> Loc.cit.

<sup>37</sup> Antonia Navas Castillo y Florentina Navas Castillo afirman que la declaración de los estados de excepción encuentra su legitimación en motivos, esencialmente, de naturaleza política. Navas Castillo, Antonia y Florentina Navas Castillo. Derecho Constitucional: estado constitucional. España, Editorial Dykinson, S.L., 2005 pág. 349.



propriadamente dicho y la dictadura constitucional<sup>38</sup>. En el caso de la dictadura constitucional todos los poderes son asumidos excepcionalmente por una sola magistratura, sin escalafones de gravedad en materia constitucional, circunstancia ésta última que lo aparta del modelo de los estados de excepción<sup>39</sup>.

De las anteriores justificaciones de la existencia de la institución jurídica comentada, se encuentra más acorde con la concepción actual del Estado como un Estado Constitucional o Social de Derecho, la última, dado que es la que más se acerca a los fines esenciales del Estado moderno.

De acuerdo con Karl Dietrich Bracher<sup>40</sup> el problema fundamental de cualquier intento de hacer frente constitucional e institucionalmente a situaciones de excepción, puede resumirse en cinco preguntas:

(1) *¿Quién es el competente para declarar la necesidad de un estado de excepción?* La opinión más extendida atribuye esta función al Organismo Ejecutivo. Ello coincide con una tendencia general hacia el Estado administrativo altamente burocratizado; no obstante, se halla en contradicción con la costumbre, en las democracias acreditadas, de salvaguardar las funciones del parlamento. El derecho a declarar una situación de emergencia debería quedar reservado a un órgano que no fuera investido de los poderes extraordinarios derivados de tal situación. Por la misma razón, se necesita contar con una mayoría más amplia que aquella sobre la que descansa el gobierno<sup>41</sup>.

(2) *¿Cuándo surge el estado de excepción, y cómo puede definirse?* El estado de excepción se origina frente a una situación de necesidad, que vuelve indispensable, para la defensa del orden establecido, la implementación de medidas extraordinarias, por una temporalidad definida y al final de la cual debe regresar el estatus de las cosas a su condición anterior. Por ello, la costumbre de reducir el estado de excepción al caso de guerra parece la fórmula menos arriesgada. Cualquier otro intento de aplicar los estados de excepción a situaciones de “peligros inminentes” o a problemas internos puede conducir a interpretaciones divergentes, incitando al abuso de poder y facilitando el derrocamiento del gobierno democrático por sistemas de partido único o dictaduras militares, allanando así el camino a regímenes autoritarios o totalitarios.

(3) *¿Qué significa en realidad el estado de excepción?* Puede entenderse por tal, la concentración de funciones, acompañada de cierta simplificación del proceso político en el marco de un sistema responsable de gobierno, que respete las competencias de las cámaras legislativas y de los tribunales; y el concepto de una dictadura temporal que, suspendiendo el régimen democrático y el imperio del derecho, está orientada a capacitar al ejecutivo para legislar por derecho propio. En el primer caso, el parlamento puede ceder temporalmente el poder al ejecutivo por medio de “leyes de autorización” transitorias, pero conserva sus prerrogativas; en el segundo caso, el ejecutivo dispone de poderes ex-

---

<sup>38</sup> Citado por Navas Castillo, Antonia y Florentina Navas Castillo, op.cit., pág. 344

<sup>39</sup> Loc.cit.

<sup>40</sup> Bracher, Karl Dietrich, op.cit.

<sup>41</sup> Loc.cit.

traordinarios puestos en vigor por la declaración del estado de excepción, y ejercidos por decreto. Sin embargo, existe un consenso generalizado de que durante el periodo de excepción la constitución no debería ser modificada<sup>42</sup>. Tal entendimiento encuentra su razón de ser en que al tratarse los estados de excepción de un momento de acaparamiento de poder por parte de uno de los componentes estatales, existe mayor peligro de que se puedan adoptar medidas que, en condiciones habituales, no se considerarían, las cuales podrían redundar en menoscabo del Estado de Derecho.

(4) *¿Qué controles deben conservarse y cuáles deben introducirse para reducir los peligros inherentes a cualquiera de estas soluciones?* La respuesta está sujeta al nivel en que se renuncia al gobierno supeditado al sistema de pesos y contrapesos, en favor de uno burocrático y dictatorial. En este contexto, cualquier cambio importante de funciones entre el legislativo y los órganos del ejecutivo, aunque solo sea por un periodo limitado, requiere controles especiales para hacer frente a los riesgos y peligros de un gobierno omnímodo, con su tendencia a perpetuarse y a prolongar la anómala situación de poder. Entre las instituciones aseguradoras de un mínimo esencial de control, de forma que los esfuerzos en defensa de la democracia no amenacen la propia existencia de esta, se encuentran los comités parlamentarios y consejos representativos de varios grupos, la independencia de los tribunales constitucionales y el mayor margen posible de libertad de prensa.<sup>43</sup>

(5) *¿Cómo termina un estado de excepción?* La terminación del estado de excepción es decisión propia del parlamento. Ello implica la continuidad de la vida parlamentaria durante el periodo de excepción. Después de espacios de tiempo específicamente limitados, el parlamento debe estar siempre en situación de decidir sobre el término (o la continuación) de la política de emergencia<sup>44</sup>.

### **3. La regulación de los estados de excepción.**

La especial naturaleza de los estados de excepción no solo hace necesario su desarrollo normativo, sino, también, que la normatividad vinculada se distinga del resto de normas ordinarias. Por ello se ha promovido la inclusión de las disposiciones legales que regulan la materia en las constituciones y en leyes constitucionales.

Siguiendo la tendencia indicada en el párrafo anterior la Constitución Política de la República de Guatemala regula los estados de excepción en el artículo 138, dentro de la limitación de las garantías constitucionales. Luego el tema es desarrollado en la denominada Ley de Orden Público, decreto número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, decretado el 30 de noviembre del año 1965, promulgado el 9 de diciembre del mismo año, y vigente dentro del territorio nacional a partir del 5 mayo de 1966.

---

<sup>42</sup> Loc.cit.

<sup>43</sup> Loc.cit.

<sup>44</sup> Loc.cit.

El orden público puede entenderse como el conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de esta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso por la aplicación de normas extranjeras<sup>45</sup>. Si como conjunto de condiciones de vida social, el orden público se evidencia empíricamente a través de la realidad histórica, es innegable que, como noción orientadora, cumple también una función gnoseológica. Es, sin duda, una realidad estimable al tenor de un sistema de valoraciones vigentes en determinado tiempo y lugar, pero, a la vez una categoría del conocimiento jurídico.

En Guatemala, antes de la creación de la Ley de Orden Público, no existió otra ley que regulara el procedimiento para la restricción de garantías<sup>46</sup>. Al respecto Luis Felipe Sáenz indica que la Asamblea Nacional Constituyente que decretó la Constitución de 1956 también emitió, mediante el decreto 22, de 24 de febrero de 1956, la primera Ley de Orden Público<sup>47</sup>. Por ello, antes de la promulgación de la relacionada ley, se reguló sobre este importante asunto mediante decretos gubernativos, emitidos por el Presidente en consejo de ministros<sup>48</sup>.

El único antecedente jurídico para la limitación de garantías constitucionales, se encuentra en las distintas constituciones que a lo largo del tiempo han regido dentro del territorio nacional. Estas constituciones dentro de su normativa estatuyeron la restricción de garantías, pero sin designar una ley específica que desarrollara el tema.

Por ello se reguló sobre este importante asunto mediante decretos gubernativos, emitidos por el Presidente en consejo de ministros. Esta normativa decretaba la restricción de derechos por un plazo determinado. El relacionado autor indica que en gran parte, tales decretos gubernativos fueron emitidos para hacer frente a revueltas civiles y, en menor medida, por catástrofes naturales, como aquellas provenientes de movimientos telúricos<sup>49</sup>.

Posteriormente, mediante el decreto número 89-70 del Congreso de la República de Guatemala, se reformaron la mayor parte de sus artículos. De los 44 artículos con los que contaba la ley al momento de ser promulgada fueron suprimidos los artículos: 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 20, 21, 22, 41, lo que suma 12 Artículos, es decir casi un tercio del total con los que contaba la ley original.

---

<sup>45</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Argentina, Editorial Heliasta, 20 edición, 1992, pág. 679.

<sup>46</sup> 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. Guatemala, Universidad San Carlos de Guatemala, tesis, 2005, pág. 45.

<sup>47</sup> Sáenz, 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. En Konrad-Adenauer-Stiftung E.V. Anuario de derecho constitucional Latinoamericano, tomo I. Programa Estado de Derecho para Sudamérica, 2006, pág. 206.

<sup>48</sup> Muñoz Muñoz, Edwin Francisco, op.cit., pág. 46.

<sup>49</sup> Loc.cit.

Con la derogación de los artículos citados, se provocó una situación de merma la eficacia de la relacionada disposición constitucional. Se le restó claridad y precisión en relación con los distintos grados de emergencia; se eliminaron los lineamientos mínimos que deberían consignarse en el decreto de declaratoria; se suprimieron partes sustanciales que truncan la eficacia de algunas disposiciones; se eliminó la posibilidad de que se llevaran a cabo, dentro de ciertas limitaciones, reuniones privadas e incluso la huelga y el paro; se eliminaron los lineamientos mínimos y las circunstancias por las que se podría decretar el estado de alarma; se restringió la posibilidad de que se apliquen medidas contingentes fuera del territorio donde se decreta el estado de alarma; se le permite a la autoridad militar disolver cualquier tipo de asociación o agrupación, dejando a criterio de los militares si la actividad que realizan es o no peligrosa para el Estado; limita la garantía de las personas de ser llevadas ante un juez competente para que conozca su caso.

Además fueron modificados siete artículos: 2, 8, 13, 16, 19, 28, 37. Entre las reformas se cometió el error de eliminar la obligatoriedad de observar las especificaciones a las que se refería el Artículo 151 de la Constitución, el cual contenía cuales eran las garantías que se podrían suspender, así como los puntos que debía especificar el decreto que declarare el estado de emergencia. Muñoz indica que además se creó el problema de permitir la militarización de los centros de enseñanza<sup>50</sup>, lo que es un grave error pues si el estado de prevención es el de menor jerarquía, dicha militarización no tiene sentido de ser.

En suma casi un cincuenta por ciento de la ley fue modificado, tan sólo cinco años después de su creación. Las reformas que se hicieron en el año 70 a la Ley de Orden Público, donde se suprimieron una gran cantidad de artículos para luego reunirlos en uno sólo, y en un caso muy especial se mutila un artículo sin importar la redacción de éste y su posterior comprensión, no cumplieron con el fin primordial de toda ley y sobre todo no están a la altura de las razones asentadas en el considerando que es la justificación que motivó reformar la ley original. Además no desarrolla y explica adecuadamente los estados de excepción en ella regulados, pues sólo en el estado de sitio y calamidad pública, explica en qué casos pueden ser decretados, debiendo de hacerlo en todos.

#### **4. Causas por las que pueden suspenderse los derechos constitucionales.**

La suspensión temporal de la plena vigencia de los derechos y libertades contemplados en la Constitución se puede producir por las causas que determine el ordenamiento jurídico de cada país. En el caso guatemalteco dichas causas son las siguientes:

1. Invasión del territorio nacional. Aquí la justificación de la suspensión estriba eminentemente en aspectos estratégicos de defensa del suelo patrio.
2. Perturbación grave de la paz y actividades contra la seguridad del Estado. Lo peculiarmente difícil es determinar que hechos pueden caer dentro del supuesto

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, pág. 57.

- de la norma. La calificación de ambas situaciones entran dentro de la esfera subjetiva del gobernante de turno. A efecto de limitar cualquier apreciación subjetiva debe atenderse lo expuesto por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, que tiene fines aclaratorios por mandato expreso de la ley<sup>51</sup>. Así las cosas, siguiendo lo indicado por dicho diccionario, por perturbación se entiende inmutar, trastornar el orden y concierto, o la quietud y el sosiego de algo o de alguien<sup>52</sup>. En lo que respecta a seguridad debe entenderse la situación de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas de orden público<sup>53</sup>.
3. Calamidad pública. Puede ser definida como la desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas. Entiéndase, terremoto, inundaciones, incendios, sequía, epidemias. Estos hechos objetivos y evidentes producen consecuencias jurídicas.

## **5. Grados en que se suspenden.**

Una lectura “gradualista” de la Constitución, puede hacer arribar a la conclusión de que no existe una sola especie de emergencia, crisis de orden público o de seguridad interna del Estado, a la que se responde, en razón de su distinta gravedad, con alguno de estos estados, susceptibles de sucederse los unos a los otros paralelamente a la escalada de la emergencia. Pero también cabe otra “lectura” de estos estados, basada en la vinculación de cada uno de ellos a una emergencia específica, es decir, su consideración como tres institutos diferentes y no como tres fases de una misma operación de defensa de la seguridad interior del Estado<sup>54</sup>. Como lo manifiesta Cruz Villalón, el derecho constitucional de excepción no es un derecho “inmediatamente aplicable”, en el sentido de que su regulación o desarrollo a través de una ley orgánica constituye un presupuesto inexcusable previo a su aplicación<sup>55</sup>.

El proceso de declaración de los estados de excepción puede ser competencia que corresponda a la misma autoridad que recibe los poderes extraordinarios o de excepción. No obstante, se ha tenido por regla general concordante con los principios del Estado de Derecho, el que una sea la autoridad (usualmente inserta en el Ejecutivo) que reciba las competencias extraordinarias, y otra sea la autoridad (usualmente el Legislativo) que constate la emergencia y declare el estado excepcional<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Ley del Organismo Judicial, “artículo 11. Idioma de la ley. El idioma oficial es el español. Las palabras de la ley se entenderán de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, en la acepción correspondiente, salvo que el legislador las haya definido expresamente.// Si una palabra usada en la ley no aparece definida en el Diccionario de la Real Academia Española, se le dará su acepción usual en el país, lugar o región de que se trate”.

<sup>52</sup> Perturbar en Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª edición, versión en línea disponible en <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual>, consultado el 22 de mayo de 2012.

<sup>53</sup> Seguridad ciudadana en Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, adelanto 23ª edición, versión en línea disponible en <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltObtenerHtml?Origen=RAE&IDLEMA=82938&NEDIC=Si>, consultado el 22 de mayo de 2012.

<sup>54</sup> Cruz Villalón, Pedro. El nuevo derecho de excepción, disponible en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC\\_002\\_093.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_002_093.pdf), consultado el 23 de mayo de 2012.

<sup>55</sup> Loc.cit.

<sup>56</sup> Loc.cit.

En el caso guatemalteco la facultad para dictar la normatividad pertinente en el contexto de los estados de excepción se localiza en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución Política de la República. Para ejercitar esta facultad debe producirse una de las cuatro situaciones citadas en el primer párrafo del relacionado artículo. Al producirse el presidente hará la declaratoria correspondiente por medio de un decreto o ley<sup>57</sup>, dictado en consejo de ministros, excepto que decida decretar un estado de prevención. Este último se establece mediante simple decreto gubernativo, firmado por el presidente de la República y refrendado por el secretario general de la presidencia y el ministro de gobernación. Dependiendo de la calificación que hace el ejecutivo sobre el hecho, el presidente cuenta con cuatro opciones:

1. Estado de prevención;
2. Estado de alarma;
3. Estado de calamidad pública; y
4. Estado de sitio.

El Estado de guerra se califica por sí mismo, debido a su gravedad. El decreto presidencial observará los siguientes requisitos: 1. Dictado en consejo de ministros, excepto el caso de prevención. 2. Especificación de los motivos que lo justifican. 3. Especificación de los derechos a restringir. 4. Territorio afectado. 5. Tiempo de vigencia.

---

<sup>57</sup> Ley de Orden Público “artículo 8°. (Reformado por el Artículo 3°. del Decreto 89-70 del Congreso de la República). Tal como lo dispone el Artículo 151 de la Constitución de la República, el decreto de Estado de Prevención, no necesita de la aprobación del Congreso; su vigencia no excederá de quince días y durante ella podrá el Ejecutivo, tomar las medidas siguientes: 1) Militarizar los servicios públicos, incluso los centros de enseñanza, e intervenir los prestados por empresas particulares. 2) Fijar las condiciones bajo las cuales pueden ejercitarse los derechos de huelga o paro, o prohibirlos o impedirlos cuando tuvieren móviles o finalidades políticas. 3) Limitar la celebración de reuniones al aire libre, las manifestaciones públicas u otros espectáculos y en su caso, impedir que se lleven a cabo, aun cuando fueren de carácter privado. 4) Disolver por la fuerza toda reunión, grupo o manifestación pública que se llevaren a cabo sin la debida autorización, o, si habiéndose autorizado se efectuare portando armas u otros elementos de violencia. En tales casos, se procederá a disolverlas; si los reunidos o manifestantes se negaren a hacerlo, después de haber sido conminados para ello. 5) Disolver por la fuerza, sin necesidad de conminatoria alguna, cualquier grupo, reunión o manifestación pública en la que se hiciere uso de armas o se recurriere a actos de violencia. 6) Prohibir la circulación o estacionamiento de vehículos en lugares, zonas u horas determinadas, impedir su salida fuera de las poblaciones o someterlos a registro; y exigir a quienes viajen en el interior de la República, la declaración del itinerario a seguir. 7) Exigir a los órganos de publicidad o difusión, que eviten todas aquellas publicaciones que a juicio de la autoridad contribuyan o inciten a la alteración del orden público. Si la prevención no fuere acatada y sin perjuicio de otras medidas, se procederá por desobediencia contra los responsables.” Nótese que la Constitución Política de la República en el artículo 138 indica que la temporalidad no puede exceder de 30 días, es decir, 15 días más de los que señala la Ley de Orden Público. Las diferencias entre lo dispuesto por la Constitución y la Ley de Orden Público encuentran su razón en que la última fue emitida por la Asamblea Nacional Constituyente que se convocó tras el golpe de estado de 1963. Además de la relacionada ley, dicho cuerpo colegiado emitió las siguientes: decreto 8, Ley de Amparo, Habeas Corpus y Constitucionalidad (reformado, por el Decreto Número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, de 1986); y, decreto 9, Ley de Emisión del Pensamiento. Estas leyes ostentan rango constitucional, en virtud del Órgano que las creó, como por el procedimiento especial y el número de diputados del Congreso de La República que se necesitan para su reforma o abrogación.

Los últimos 4 requisitos deben observarse en el Estado de prevención. Todo decreto se traslada al Congreso, el que en un plazo de 3 días hábiles lo conocerá a efecto de ratificarlo, modificarlo a fin de aprobarlo, e improbarlo (dejarlo sin aplicación). En las cuatro situaciones enumeradas el decreto tendrá duración temporal de 30 días sujeto a prórroga por igual tiempo; mientras que en el Estado de Guerra no se contempla dicha limitante. Todos los Estados de Excepción están regulados en la Ley de Orden Público. Al concluir la vigencia del decreto, toda persona tendrá derecho a deducir responsabilidades legales procedentes de los actos innecesarios y las medidas no autorizadas por la ley de orden público. De manera que los gobernantes deberán ajustarse estrictamente a lo previsto en la citada ley, sin excesos de ninguna naturaleza. Estos estados colocan a las personas en una circunstancia de indefensión temporal<sup>58</sup>.

Dentro de la regulación de los estados de excepción resulta imperativo tomar en cuenta la normatividad internacional en materia de derechos humanos. Así las cosas, en el ámbito latinoamericano, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de San José. De la regulación consagrada en dichos instrumentos internacionales, pueden señalarse los siguientes principios que deben regir la regulación interna sobre estados de excepción:

- Principio de legalidad: El cual consiste en el sometimiento del ejercicio del poder público a lo estatuido en la ley. Lo expresado, en lo que atañe a los estados de excepción, se traduce en la existencia previa de la normativa que regule los requisitos para la declaratoria y a la existencia de normas que consagren controles.
- Principio de proclamación: Es la obligación por parte de la autoridad autorizada para declarar el estado de excepción, de poner en conocimiento público dicha medida y todas las que en el futuro se tomen.
- Principio de notificación: Es la obligación de los Estados miembros, de informar a los demás Estados, a través de la Organización de Naciones Unidas -ONU- y la organización de Estados Americanos -OEA- de la declaratoria del estado de excepción, las razones que se tuvieron en cuenta para ello y las medidas tomadas (Artículo 4 numeral 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 del Pacto de San José).
- Principio de temporalidad: Como su nombre lo indica, las medidas tomadas y el desequilibrio entre los poderes públicos que ellas generan, tendrán que tener necesariamente límite en el tiempo.
- Principio de amenaza excepcional: Las razones que dan lugar a la toma de medidas excepcionales deben ser de tener una fuerza y entidad que hagan ver razonable la toma de las medidas extraordinarias.
- Principio de proporcionalidad: Consiste en la adecuación o concordancia entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis que se pretende afrontar.

---

<sup>58</sup> Castillo González, Jorge Mario. *Constitución Política Comentada*. Guatemala, 2000, págs. 199-200.

- Principio de no discriminación: Las medidas adoptadas no pueden conllevar ninguna forma de discriminación.
- Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional: Las medidas tomadas, deben respetar en todo caso los derechos consagrados en los pactos y convenciones internacionales de derechos humanos.

La ausencia de alguno de los principios enunciados torna espuria la declaración de estado de excepción. Dichos principios a su vez deben traducirse en un conjunto de disposiciones legales, a efecto de tener cabida dentro del Estado de Derecho. Su inexistencia implicaría la conculcación del principio de legalidad. Asimismo es impensable que la declaratoria no se haga del conocimiento público, debido a las repercusiones que conlleva. Igualmente es necesario que la medida adoptada sea de plazo definido y esté debidamente justificada por una circunstancia extrema e imprevisible dentro del marco habitual de planificación gubernamental. Finalmente es susceptible de la deducción de responsabilidades penales y civiles, la violación a cualquiera de las disposiciones que integran las garantías que continuaren vigentes a la luz de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico interno e internacional.

Concluido el análisis de la regulación general de los estados de excepción, se pasa a continuación a realizar un análisis de los controles sobre dichos estados, frente a los derechos humanos como derechos irrenunciables.

## **6. De los estados de excepción en particular.**

### **6.1 Estado de prevención.**

El primero de los estados de excepción es el estado de prevención. Sus efectos deben limitarse a constituir advertencia o aviso que induzca a detener aquellos actos ilícitos con los que se pretenda poner en riesgo la estabilidad social e institucional, que el poder público pudiera haber advertido por medio de sus mecanismos de seguridad<sup>59</sup>. De conformidad con el artículo 8 de la Ley de Orden Público, entre las medidas que puede adoptar el Organismo Ejecutivo figuran la militarización de los servicios públicos, fijar las condiciones bajo las que se pueden ejercer los derechos de huelga o paro, o prohibirlos o impedirlos cuando tengan finalidades políticas; limitar la celebración de reuniones al aire libre o manifestaciones públicas; disolver por la fuerza toda reunión, grupo o manifestación pública que se llevaren a cabo sin la debida autorización; y exigir a los órganos de publicidad o difusión que eviten todas aquellas publicaciones que a juicio de la autoridad contribuyan o inciten a la alteración del orden público.

---

<sup>59</sup> Sáenz, Luis Felipe, op.cit., pág. 215.



## **6.2 Estado de alarma.**

El siguiente grado es el ocupado por el estado de alarma. Es indicativo de una situación oficialmente declarada de grave inquietud para el orden público. En consonancia, otorga facultades anticipadas de acción al poder público para evitar la crisis detectada, objetivada ya por alteraciones del orden público proclives a perturbar el desenvolvimiento normal de las actividades de la sociedad, a fin de no acudir a declaraciones de estados que impliquen mayor gravedad<sup>60</sup>. El decreto que declara el estado de alarma debe señalar si todo o parte del territorio nacional es afectado por el mismo, y puede restringir alguna o todas las garantías señaladas en el artículo 138 de la Constitución Política de la República. Además el presidente podrá intervenir el funcionamiento de los servicios públicos y de las empresas privadas que los presten, para asegurar la prestación de los mismos; obligar a cualquier persona a que resida en determinado lugar; a que permanezca en su residencia o que se presente ante la autoridad en los días y horas que se le señalen; cancelar o suspender las licencias para la portación de armas; centralizar las informaciones relativas a la emergencia; y prohibir y suspender las reuniones, huelgas o paros<sup>61</sup>.

## **6.3 Estado de calamidad.**

En tercer término se encuentra el estado de calamidad. Este se refiere a la desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas<sup>62</sup>. Sáenz afirma que la doctrina, lo denomina *estados de conmoción interna o emergencia social y/o económica*, señalando que se aplican especialmente a las producidas por hechos de la naturaleza generalmente imprevisibles, en las que es necesario que el Estado amplíe sus facultades a efecto de proteger a grupos sociales carentes de medios para hacer frente a desastres de esa índole<sup>63</sup>. En este contexto, el Código Penal enuncia en su artículo 27 numeral 5º, como hechos calamitosos los siguientes: ciclón, terremoto, inundación, naufragio, incendio, descarrilamiento, accidente de tránsito de cualquier clase, explosión, alteración del orden público o cualesquier otro estrago<sup>64</sup>.

Puede ser decretado por el Organismo Ejecutivo para evitar en lo posible los daños de cualquier calamidad que azote al país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos<sup>65</sup>. Entre las medidas que puede tomar el Organismo Ejecutivo están: centralizar en la entidad o dependencia que se señale en el decreto todos los

---

<sup>60</sup> Loc.cit.

<sup>61</sup> Véase artículo 13 de la Ley de Orden Público.

<sup>62</sup> Calamidad en Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, adelanto 23ª edición, versión en línea disponible en <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual>, consultado el 22 de mayo de 2012.

<sup>63</sup> Sáenz, Luis Felipe, op.cit., pág. 215.

<sup>64</sup> El Código Penal prevé en esta agravante el empleo de medios catastróficos capaces de producir un mal extenso, en contraste con otras agravantes, en las que el mal afecta a personas determinadas. El estrago ha sido definido como “ruina, daño, asolamiento”. La agravante tiene aplicación cuando se utiliza alguno de los medios indicados para la comisión de un delito, no cuando se emplean para encubrir uno ya realizado.

<sup>65</sup> Linares López, Luis y Rubén Hidalgo R. Diccionario Municipal de Guatemala. Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, 2009, pág. 123.

servicios públicos, estatales o privados, en la forma y circunstancias que el estado de calamidad lo requiera; limitar el derecho de libre locomoción; exigir de los particulares el auxilio o cooperación que sean indispensables para el mejor control de la situación en la zona afectada; impedir concentraciones de personas y prohibir y suspender espectáculos públicos y cualquier clase de reunión; establecer precios máximos o mínimos para los artículos de primera necesidad y evitar su acaparamiento; ordenar la evacuación de los habitantes de las regiones afectadas o que estén en peligro<sup>66</sup>.

#### **6.4 El estado de sitio.**

El estado de sitio es la cuarta de las circunstancias especiales previstas por la Ley de Orden Público. Puede definírsele como la defensa constitucional ante los actos de fuerza que, procedentes del exterior o del interior del país, amenacen la integridad o independencia de la nación o su orden constitucional<sup>67</sup>. Miguel Ángel Ekmekdjian lo explica como *“un instituto creado por la Constitución, como respuesta excepcional y transitoria, para hacer frente a situaciones de emergencia que impliquen peligro inminente y real para el orden institucional o incluso para la existencia misma de la República. Tiene por objetivo principal el de restaurar el pleno ejercicio de la Constitución, tanto en su parte orgánica como en los derechos y garantías, no el de alterar el sistema constitucional”*<sup>68</sup>. Otra parte de la doctrina lo considera un estado de guerra<sup>69</sup>, aunque esta opinión admite reservas.

La Ley de Orden Público faculta al ejecutivo a decretar el estado de sitio con motivo de actividades terroristas, sediciosas o de rebelión que pretendan cambiar por medios violentos las instituciones públicas<sup>70</sup>. Es un recurso extraordinario que habilita a la par que limita la máxima concentración de poder; es, en fin, frente a otras formulaciones excepcionales, una comisión condicionada para enfrentar una circunstancia anormal sin abjurar de la fuerza coactiva del Derecho. La declaración del estado de sitio supone una profunda crisis del Estado<sup>71</sup>.

Garrido afirma que *“el estado de sitio no pretende facilitar el desarrollo de una campaña militar, ni los medios específicos para la defensa nacional, sino asegurar y mantener el orden constitucional ante agresiones armadas internas o ante los efectos internos de acciones externas de la misma índole”*<sup>72</sup>. La circunstancia anotada es, precisamente, la que distingue al estado de sitio del estado de guerra. Las emergencias

---

<sup>66</sup> Véase artículo 15 Ley de Orden Público.

<sup>67</sup> Richter, Marcelo Pablo Ernesto, op., cit., pág. 74.

<sup>68</sup> Sáenz, Luis Felipe, op.cit. pág. 215.

<sup>69</sup> Quiceno Álvarez, Fernando. Diccionario conceptual de Derecho Penal. Editorial Jurídica Bolivariana, Colombia, 1997, pág. 268.

<sup>70</sup> Linares López, Luis y Rubén Hidalgo R., op., cit. pág. 124.

<sup>71</sup> Garrido López, Carlos. Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración. Disponible en [http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-2007-68-6BA11DEA/sobre\\_estado.pdf](http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-2007-68-6BA11DEA/sobre_estado.pdf), consultado el 23 de mayo de 2012.

<sup>72</sup> Loc.cit.

que motivan la declaración del estado de sitio afectan elementos básicos del Estado, como el territorio, el derecho y el poder<sup>73</sup>.

Por su parte Cruz Villalón afirma que el estado de sitio no debe entenderse la situación de asedio real y efectivo de una plaza fuerte o puesto militar. Afirma el relacionado autor que *“en estas crisis es consustancial el elemento de fuerza o violencia, como lo demuestra el uso de la expresión tradicional ‘insurrección’, que hace referencia a atentados originados en el interior del Estado, completada por la expresión ‘acto de fuerza’ destinados a cubrir atentados procedentes del exterior del Estado”*<sup>74</sup>.

Una interpretación distinta de la acotada por Cruz Villalón desnaturaliza la institución del estado de sitio y lo coloca en desmérito del régimen constitucional. En consecuencia es imperativo dejar constancia que las causas que motivan la declaratoria son insurrecciones o actos de fuerza *“que no pueda(n) resolverse por otros medios”*, lo que tiene su razón de ser, dado el potencial de las fuerzas y cuerpos de seguridad, que pueden no hacer necesario siquiera la declaración del estado de excepción o que, si pueden exigir la declaración de este estado, puede que no sea preciso pasar más allá del mismo<sup>75</sup>.

## **7. Controles y garantías internas de los estados de excepción, frente a los derechos humanos.**

Dentro del estudio de los estados de excepción, es de vital importancia el estudio de los controles existentes, dado que a través de estos se limita el poder omnipotente que se le otorga al Ejecutivo, control que se distribuye entre las otras dos ramas del poder, vale decir, al legislativo y al judicial, con el fin de equiparar el desbalance a favor del gobierno por la declaratoria del estado anormal.

En el orden interno, dado que a través de los estados de excepción no se pueden suspender el ejercicio de las funciones de ningún órgano del Estado, estos deben seguir funcionando en iguales condiciones, los controles existentes son además de los especiales, los generales existentes para el ejercicio del poder. Dentro de los controles especiales se encuentran:

### **7.1 Control político de los estados de excepción.**

El control político consiste en el análisis que realiza el Parlamento (Congreso) sobre los actos del gobierno, análisis que se centra en la conveniencia, oportunidad, bondad, magnitud, aceptación, viabilidad e interés público, sobre las medidas adoptadas por éste, con el fin de contrarrestar la concentración del poder en el Ejecutivo y los

---

<sup>73</sup> Loc.cit.

<sup>74</sup> Cruz Villalón, Pedro. El nuevo derecho de excepción. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas>, consultado el 23 de mayo de 2012.

<sup>75</sup> Loc.cit.

posibles abusos del mismo, es decir, ejercer una función democrática de contrapeso<sup>76</sup> frente a las nuevas funciones que asume esta rama del poder público.

Igualmente y una vez realizado el análisis antes descrito, el Congreso puede modificar las decisiones adoptadas por el gobierno, dado que existe igual jerarquía entre los decretos legislativos que dicta éste en los estados de excepción y la Ley emanada del órgano legislativo<sup>77</sup>.

Para la materialización del control político de los estados de excepción, se consagran paralelamente a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso, un tipo de sesiones *sui generis* que han recibido el nombre de especiales, dado que se reúne por derecho propio y no deja de ejercer sus funciones legislativas normales.

Por lo anterior, la sociedad que se representa en el Congreso como órgano político y deliberante, ve una garantía, teóricamente hablando, frente al debate que se le dé al interior de dicho órgano a las medidas excepcionales adoptadas.

## **7.2 Control jurídico constitucional de los estados de excepción:**

Para abordar el presente apartado es imprescindible explicar sucintamente en qué consiste el control de constitucionalidad. Se trata de un mecanismo jurídico a través del cual, para garantizar el acatamiento de las normas constitucionales, se revisan las normas ordinarias, y en caso de contradicción con la Constitución se procede a la invalidación de las normas de rango inferior que no hayan sido emitidas en conformidad con aquellas. El fundamento de este control es el mantenimiento del Principio de Supremacía Constitucional.

En este ámbito el control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el pleno goce de las garantías constitucionales y proteger el principio de

---

<sup>76</sup> “Para prevenir que una rama del poder se convirtiera en suprema, y para inducirlos a cooperar, los sistemas de gobierno que emplean la separación de poderes se crean típicamente con un sistema de “checks and balances” (controles y contrapesos). Este término proviene del constitucionalismo anglosajón, pero, como la propia separación de poderes, es generalmente atribuida a Montesquieu. El principio de Checks and balances se refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas limitar a otra, por ejemplo, mediante el veto que el presidente de los Estados Unidos tiene sobre la legislación aprobada por el Congreso, o el poder del Congreso de alterar la composición y jurisdicción de los tribunales federales. Cada país que emplee la separación de poderes tiene que tener su propio mecanismo de checks and balances; cuanto más se aproxime un país al sistema presidencial, más checks existirán entre las distintas ramas del poder, y más iguales serán en sus poderes relativos.” (Con información disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Separaci%C3%B3n\\_de\\_poderes](http://es.wikipedia.org/wiki/Separaci%C3%B3n_de_poderes)). Amparo Casar afirma que por contrapesos se debe entender “los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro y derivan de la configuración de la forma de gobierno que adopta una nación.” (Casar, Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública”; disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2748/24.pdf>).

<sup>77</sup> Ley de Orden Público, “artículo 6°. Inmediatamente después de emitido el decreto que establece el estado de alarma, de calamidad pública o de sitio, se dará cuenta al Congreso de la República para que lo ratifique, modifique o impruebe.// En caso de modificaciones o de improbación por parte del Congreso, lo actuado con anterioridad tendrá plena validez.// Los decretos relativos al estado de prevención no requieren la intervención del Congreso.”

separación y equilibrio de los poderes estatales. Por tanto el Tribunal Constitucional debe realizar un control formal y material de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste. Éste control no afecta la vigencia de dichos actos normativos.

A pesar que los artículos 138, 139, 269 y 272 de la Constitución Política de la República, no contemplan de forma expresa la intervención de la Corte de Constitucionalidad a efecto de ejercer un control jurídico constitucional de los Estados de Excepción, ésta posibilidad se infiere de las mismas facultades que claramente posee el Tribunal Constitucional guatemalteco. Vale la pena en relación a este extremo recordar que:

*“La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia.”* (Artículo 268 de la Constitución Política de la República).

La Corte de Constitucionalidad debería verificar que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:

- Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;
- Justificación de la declaratoria;
- Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;
- Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y,
- Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales.

Dicho control no requiere de la petición ciudadana para que se dé inicio al proceso de revisión, dado que una vez expedidos los decretos legislativos el gobierno puede enviarlos a la Corte para que ésta se pronuncie sobre su constitucionalidad y de no enviarlos la Corte misma puede de oficio aprehende el estudio de los mismos.

Además ha de recordarse que, ya que el sistema constitucional guatemalteco es mixto, también competirá en su momento a los tribunales de la jurisdicción ordinaria, como garantes del orden constitucional, dirimir cuestiones acaecidas durante la vigencia del estado de excepción.

### **7.3 Control jurídico a la luz de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.**

Al momento de concurrir cualquiera de las causas por las que es posible justificar la declaratoria de alguno de los estados de excepción, el Estado se encuentra en la obligación de acatar, además de lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley de Orden Público, lo estatuido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos. Dicho convenio internacional regula en su artículo 4 que durante situaciones excepcionales que pongan en peligro la existencia misma del Estado, éste podrá adoptar las medidas necesarias pertinentes, debiendo respetar las demás obligaciones impuestas por el derecho internacional y que las medidas asumidas no constituyan cualquier tipo de discriminación<sup>78</sup>. Respecto a este punto el Comité de Derechos Humanos ha manifestado a través de las Observaciones Generales 5 y 29 que el Estado Parte que adopte alguna medida excepcional no puede suspender ciertos derechos ni adoptar medidas discriminatorias por diversas causas. Las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto deben ser de carácter excepcional y temporal<sup>79</sup>.

Además indica el Comité que en caso de un conflicto armado, de la naturaleza que fuere, son aplicables las normas del derecho internacional humanitario. Además las medidas adoptadas deben limitarse a las exigencias de la situación<sup>80</sup>. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que aquellos ordenamientos constitucionales y legales de los Estados que autoricen, explícita o implícitamente, la suspensión de los procedimientos de hábeas corpus o de amparo en situaciones de emergencia, deben considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>81</sup>. A lo dicho hay que añadir que el Comité de Derechos Humanos ha sostenido inequívocamente que “el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial es un *derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna*”<sup>82</sup>.

## **8. Limitaciones posibles a los derechos humanos en los estados de excepción.**

Dado que de la existencia de situaciones anormales extraordinarias, se debe desprender la toma de unas medidas para modificarlas y volver al estado de normalidad, dentro de las facultades existentes en los estados de excepción en ningún momento se puede suspender la vigencia de la totalidad de los derechos humanos. Únicamente es posible una restricción en su ejercicio sin llegar a eliminarlos, negarlos o derogarlos. Aquí se crea un espacio nebuloso entre la negación y la restricción, del que se puede llegar a abusar. De conformidad con la Constitución cesa la vigencia de los siguientes derechos:

---

<sup>78</sup> Esta disposición no autoriza la suspensión de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18 del PIDCP, que se refieren a: derecho a la vida, pena de muerte, prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y la servidumbre, improcedencia del encarcelamiento en los casos de incumplimiento de alguna obligación, contractual, el respeto al principio de legalidad en materia penal, el reconocimiento de la personalidad jurídica y libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

<sup>79</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación general número 29. Con información disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html> consulta efectuada el 14-6-2012. El Comité de Derechos Humanos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados Partes.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, párrafos tercero y cuarto.

<sup>81</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. “El habeas corpus bajo suspensión de garantías”. Opinión consultiva oc-8/87 del 30 de enero de 1987, párrafo 43.

<sup>82</sup> Comunicación No. 263/1987, *M. González del Río c. Perú* (Observación adoptada el 28 de octubre de 1992), en NU doc. AGRO, A/48/40 (vol. II), p. 20, párr. 5.2.

1. Hacer lo que la ley no prohíbe. No acatar órdenes no basadas en la ley y emitidas con base en la ley. No ser perseguido y molestado por opiniones y por actos que no impliquen infracción.
2. No ser detenido o preso por delito o falta por orden de juez competente. Ser puesto a disposición de juez competente en un plazo no mayor de seis horas. No quedar sujeto a otra autoridad.
3. Ser interrogado en un plazo no mayor de 24 horas.
4. Entrar, permanecer, transitar y salir del territorio. Cambiar domicilio o residencia. No expatriar guatemaltecos. No prohibir el ingreso al territorio. No negar pasaporte y otros documentos de identificación. Entrar y salir del país sin requisito de visa. Deducir responsabilidades durante el tiempo que dure la restricción.
5. Reunión pacífica y sin armas. Manifestación pública. Notificación previa a toda reunión y manifestación.
6. Libertad de pensamiento por cualquier medio de difusión sin censura y licencia previa. No restricción por ley o por disposición gubernamental. Publicación de defensas, aclaraciones y rectificaciones.
7. Portación de armas.
8. Derecho de huelga de los trabajadores públicos.

Por tanto existe el reconocimiento constitucional de la vigencia de los derechos humanos no nominados o implícitos en el decreto de declaratoria de estado de excepción, así como la preeminencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Durante una crisis resulta imperativo determinar si se ha de acudir al estado de excepción. Para ello hay que subsumir el caso concreto en alguno de los supuestos contemplados en la normatividad aplicable<sup>83</sup>. Por crisis entiéndase situación dificultosa o complicada, excepcional o emergente y por tanto, imposible de prever, que pone en riesgo la continuidad del Estado de Derecho.

Estas crisis pueden devenir de la acción humana o bien de circunstancias atribuibles a la naturaleza. Así cuando existe una serie de actos humanos que escapan al control “normal” establecido en el derecho común, que no pueden ser controladas sino es a través de medios excepcionales, se torna conveniente sopesar la aplicación de algún grado del estado de excepción. En semejante sentido puede afirmarse de los casos en los que un acontecimiento natural torna necesario, para salvaguardar el orden público, hacer uso de lo dispuesto en la Ley de Orden Público.

Si bien el Estado que acude a estas medidas no puede ser calificado como fallido, el que lo haga con demasiada regularidad si puede constituir un parámetro de alerta democrática. Lo dicho encuentra su razón si se considera, por ejemplo, que si se han establecido como focos de conflictividad social ciertos hechos, que se replican en distintas áreas del territorio nacional y que se producen no de forma espontánea, sino más bien tras un proceso más o menos prolongado, el Organismo Ejecutivo debería considerar

---

<sup>83</sup> En el caso de Guatemala, Constitución Política de la República y Ley de Orden Público.

dentro de su planificación estratégica anual tales factores y no simplemente acudir a la institución de los estados de excepción para subsanar su falencia organizacional.

Incluso lo manifestado tiene aplicación para el caso de emergencias suscitadas por fenómenos naturales. Guatemala es un país sujeto a movimientos telúricos frecuentes, de mayor o menor intensidad, además de que sufre las inclemencias del cambio climático de forma directa, circunstancias que en años recientes han provocado muchas tragedias. Si bien en estos casos extremos resulta justificable la instauración de alguno de los estados de excepción, ello no es óbice para que se planifique con la suficiente anticipación para reaccionar apropiadamente ante la calamidad.

Por lo expuesto no debe recurrirse a los estados de excepción ante la menor noticia de conflictividad social. La declaratoria de un estado de excepción debe ser, como de su propio nombre se desprende, excepcional y no la regla. Como se ha indicado en los numerales anteriores, es menester la justificación para proceder a la declaratoria de un estado de excepción. No hacerlo daría paso a la más evidente conculcación de los derechos humanos, que son en primera y última instancia, la razón de ser de cualquier Estado.

También debe tomarse en consideración que las actuales circunstancias tornan indispensable la consideración de todas las alternativas legales posibles, precisamente para mantener a salvo los derechos reconocidos en la Constitución Política de la República. Las circunstancias a las que se hace especial referencia son aquellas provocadas por los grupos al margen de la legalidad enfrascados en una lucha de frente al Estado de Derecho. Éstos, con amplios recursos en la mayoría de casos, conculcan de manera sistemática el ordenamiento jurídico estatal, afectando intereses de toda índole y poniendo en riesgo la existencia misma de los países.

Guatemala, mayo de 2013



## LISTA DE REFERENCIAS.

### a. Bibliográficas

Badén, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II*. Buenos Aires, Editorial La Ley, 2ª edición, 2006.

Balcárcel, Miguel Ángel, Alejandro Balsells Conde, Ricardo Gómez Gálvez y Claudia Masselli Loaiza. *Hacia la construcción del Estado de Derecho en Guatemala, una tarea de todos e inconclusa*. Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, 2012.

Cantú Martínez, Silvano. *Objetividad jurídica, derechos humanos y estado de excepción*. México, tesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010.

Castillo González, Jorge Mario. *Constitución Política Comentada*. Guatemala, 2000.

Cea Egaña, José Luis, *Estado constitucional de derecho nuevo paradigma jurídico*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Uruguay, Fundación Konrad-Adenauer, oficina Uruguay, 11º año, tomo I, 2005.

Contreras Ramírez, Rubén. *La restricción temporal de los derechos constitucionales (análisis de los estados de excepción en la Constitución Política de la República de Guatemala)*, Guatemala. Tesis, Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1998.

Despouy, Leandro. *Derechos humanos y estados de excepción*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, 1999.

Häberle, Peter. *El estado constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimpresión de la 1ª edición, 2003.

Monroy Cabra, Marco Gerardo. *Concepto de Constitución*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Uruguay: Fundación Konrad-Adenauer, oficina Uruguay, 11º año, tomo I, 2005.

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*. Guatemala, Universidad San Carlos de Guatemala, tesis, 2005.

Navas Castillo, Antonia y Florentina Navas Castillo. *Derecho Constitucional: estado constitucional*. España: Editorial Dykinson, S.L., 2005.

Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Argentina, Editorial Heliasta, 20 edición, 1992

Romero, César Enrique. Estado de Alarma. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X, 1977.

Verdugo Marinkovic, Mario, Emilio Pfeffer Urquiaga y Humberto Nogueira Alcalá. Derecho Constitucional, tomo I. Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 2005.

b. Normativas

Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985 y sus reformas.

Asamblea Nacional Constituyente, decreto número 7, Ley de Orden Público, 1965.

c. Electrónicas

Bracher, Karl Dietrich, Estado de excepción, disponible en <http://www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/histo1/archint/edoe.doc>.

Casar, Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública”; disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2748/24.pdf>.

Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 29; disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html>

Cruz Villalón, Pedro. El nuevo derecho de excepción, disponible en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC\\_002\\_093.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_002_093.pdf)

Fix-Zamudio, Héctor. Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37n111/n111a02.pdf>

Gajica Losada, Gustavo, Estado constitucional de derecho y legitimidad democrática, comentarios a un texto de Ferrajoli, disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Separaci%C3%B3n\\_de\\_poderes](http://es.wikipedia.org/wiki/Separaci%C3%B3n_de_poderes)

Garrido López, Carlos. Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control constitucional de su declaración. Disponible en [http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-2007-68-6BA1IDEA/sobre\\_estado.pdf](http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-2007-68-6BA1IDEA/sobre_estado.pdf)

Izu Belloso, Miguel José. Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. Disponible en <http://webs.ono.com/mizubel/conceptos.pdf>



Torrealba Dugarte, Juditas Delany. Los estados de excepción a nivel hispanoamericano como mecanismo de suspensión y limitación de derechos y garantías ante situaciones extraordinarias. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/2/52.pdf>,

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/pr/pr7.pdf>

[www.bibliojuridica.org/libros/2/994/7.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/2/994/7.pdf)

<http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual>

d. Otras fuentes.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “El habeas corpus bajo suspensión de garantías”. Opinión consultiva oc-8/87 del 30 de enero de 1987, párrafo 43.

Comunicación No. 263/1987, *M. González del Río c. Perú* (Observación adoptada el 28 de octubre de 1992), en NU doc. *AGRO*, A/48/40 (vol. II),