

Expediente No. 4466-2021**Oficial 12° de Secretaría General**

Asunto: Inconstitucionalidad de ley de carácter general. **Solicitante:** Procurador de los Derechos Humanos. **Disposición denunciada:** Primer párrafo del inciso b) del artículo 5 del Decreto Gubernativo 6-2021, emitido por el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, veintiuno de agosto de dos mil veintiuno.

Se tiene a la vista, para resolver, la acción de inconstitucionalidad de ley de carácter general parcial, que plantea el Procurador de los Derechos Humanos, Augusto Jordán Rodas Andrade, con el objeto de impugnar el primer párrafo del inciso b) del artículo 5 del Decreto Gubernativo 6-2021, emitido por el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros.

CONSIDERANDO**-I-**

La Constitución Política de la República consagra, en su título VI, las garantías constitucionales, dentro de las cuales se encuentran la concerniente al cuestionamiento de la constitucionalidad de la normativa infraconstitucional, siendo estas la inconstitucionalidad general o directa y la inconstitucionalidad de ley en caso concreto o indirecta. La primera se plantea directamente ante este Tribunal y el efecto típico o normal de su acogimiento es la expulsión del enunciado normativo cuestionado del ordenamiento jurídico, en tanto que la segunda puede ser planteada como acción, incidente o excepción ante los tribunales encargados de conocer las controversias ordinarias que se le planteen. Si la garantía constitucional fuere declarada con lugar, se dispondrá la inaplicación del precepto inconstitucional dentro del proceso jurisdiccional en el que se hace valer el mecanismo de control

constitucional normativo.

Por su parte, el artículo 138 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad establece: *“...la Corte de Constitucionalidad deberá decretar, de oficio y sin formar artículo, dentro de los ocho días siguientes a la interposición, la suspensión provisional de la ley, reglamento o disposición de carácter general si, a su juicio, la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables. La suspensión tendrá efecto general y se publicará en el Diario Oficial al día siguiente de haberse decretado.”*.

-II-

En el presente caso, el Procurador de Derechos Humanos, Augusto Jordan Rodas Andrade, promueve acción de inconstitucionalidad de ley de carácter general parcial, con el objeto de impugnar el primer párrafo del inciso b) del artículo 5 del Decreto Gubernativo 6-2021, emitido por el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, que establece: *“ b) El ente rector de salud emitirá las medidas sanitarias y restricciones necesarias, por conducto de Disposiciones Presidenciales, limitando el acceso a los lugares que se informen, fijando los horarios de locomoción y los medios de transporte permitidos, lo cual se deberá comunicar y publicar en el Diario Oficial y los medios de comunicación o difusión posibles”*.

Estima que la disposición es inconstitucional porque: **i)** vulnera los artículos 138 y 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 15 de la Ley de Orden Público, lo cual repercute en la vulneración de derechos fundamentales reconocidos por la Ley Fundamental a los guatemaltecos, específicamente en lo que respecta a la indelegabilidad de la función pública, pero sobre todo al principio de legalidad en una materia tan importante como lo es la

limitación de derechos constitucionales en todo el territorio nacional, y **ii)** la norma impugnada, vulnera las normas constitucionales citadas, particularmente lo relativo a la limitación a los derechos constitucionales, pues establece un procedimiento encaminado a limitar y restringir derechos fundamentales derivado de la situación de calamidad pública imperante, sin que como requisito previo, fundamental para la aplicación de la norma impugnada, medie la declaratoria correspondiente, emitida por el Presidente de la República, por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros y aplicando las disposiciones de la Ley de Orden Público, así como su posterior ratificación por parte del Congreso de la República y su posterior publicación en el Diario Oficial; es decir, la aplicación de la norma impugnada de inconstitucionalidad tiene como resultado la disminución y menoscabo al goce, disfrute y ejercicio de los derechos que la Constitución Política de la República reconoce a los guatemaltecos, derivado de la inobservancia del procedimiento constitucionalmente establecido para el efecto.

-III-

Esta Corte, en sentencia de veintidós de febrero de dos mil once, dictada en el expediente dos mil novecientos cincuenta y tres - dos mil nueve (2953-2009), consideró: *“... el control de constitucionalidad (...) se ejerce mediante el control de la razonabilidad de las acciones y disposiciones de los poderes públicos, las que deben ser coherentes con el orden de valores, principios y derechos que la norma fundamental recoge, y que nunca autorizarían un proceder arbitrario, caprichoso o injusto de los órganos a los que se han delegado las funciones y potestades estatales. Si bien la Constitución guatemalteca no prohíbe expresamente –como sí lo hace, por ejemplo, la Constitución Española en su artículo 9.3– la arbitrariedad de los poderes públicos – la que sí se veda en cuanto a la actuación personal de*

los diputados al Congreso de la República, artículo 161 de la Constitución guatemalteca—, tal mandato se entiende comprendido, implícitamente, en la forma republicana, democrática y representativa de Gobierno (artículos 140, 141, 152 y 281 constitucionales), en la supremacía de las normas constitucionales (artículos 44, 175 y 204), en la separación y distribución de las funciones del Estado (artículo 141), en el principio de legalidad que rige a la actuación administrativa (artículo 154), en el imperio de la ley y su carácter no retroactivo (artículos 15 y 153), en la responsabilidad en el ejercicio de la función pública (artículo 155), en la no obligatoriedad de acatar órdenes ilegales (artículo 156) y, finalmente, en los deberes primordiales del Estado, el que debe garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona (artículos 2o), es decir, el goce de sus derechos y libertades (artículos 138 y 140), estando obligado a dirigir todas sus acciones y decisiones a la realización del bien común (artículo 1o). En otras palabras, si el modelo de Estado que configura la Constitución Política de la República de Guatemala es congruente con los presupuestos, ideales, principios y valores del Estado constitucional y democrático de Derecho —como cabe deducir del contenido del Preámbulo de la Constitución—, entonces no es factible admitir o tolerar, bajo ninguna circunstancia, la arbitrariedad, el exceso, el capricho o el abuso en el desempeño de la función pública. Pues bien, afirmando la imposibilidad de que las potestades estatales sean ejercidas arbitrariamente, es menester que, para la consecución del modelo de Estado pretendido por las normas constitucionales, exista un control que sin suplantar o sustituir en su quehacer a los órganos públicos determine con un criterio objetivo, independiente e imparcial, si estos, en su actividad y funcionamiento, incurren en arbitrariedad...” [criterio reiterado en sentencia de cuatro de octubre de

dos mil once (expediente 4274-2009), resulta congruente con el sostenido en otros pronunciamientos, entre los que cabe citar las sentencias de cinco de mayo de dos mil diez (expediente 4310-2009), doce de mayo de dos mil diez (expediente 282-2010) y diecinueve de julio de dos mil once (expediente 438-2011)].

En este caso, se trae a cuenta que: **i)** el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, emitió el Decreto Gubernativo 6-2021 de trece de agosto de dos mil veintiuno, por medio del cual declaró el Estado de Calamidad Pública en todo el territorio de la República de Guatemala, el cual fue publicado en el Diario de Centro América el sábado catorce de agosto de dos mil veintiuno; **ii)** en el artículo 14 del referido Decreto se convocó al Pleno del Congreso de la República para que conociera, ratificara, modificara o improbara el citado Decreto Gubernativo, y **iii)** a la fecha en que se emite esta resolución, se evidencia que el Congreso de la República, dentro de los tres días siguientes a la fecha de su publicación, no decidió sobre la ratificación, modificación o improbación del Decreto en mención, incumpliendo hasta este día con el mandato constitucional contenido en el artículo 138 de la Constitución Política de la República.

En sentencia de trece de marzo de dos mil dieciocho, dictada por este Tribunal en el expediente 4942-2016, estableció que: *“...al declararse un estado de excepción, este deberá cumplir con el procedimiento establecido en el artículo 138 de la Constitución Política de la República; es decir, que el Presidente de la República debe emitir el decreto en Consejo de Ministros, especificando los motivos que lo justifiquen, los derechos que no pueden asegurarse en su plenitud, el territorio que afecte y el tiempo que durará su vigencia; posteriormente se convocará al Congreso para que lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe...”*.

A su vez en sentencia, de siete de mayo de dos mil trece, emitida en el

expediente 464-2013 este Tribunal refirió que: “... Artículo 138. Limitación a los derechos constitucionales. El precepto incluye el imperativo concerniente a que es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la Nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo, la norma expresamente faculta al Estado para poder cesar la plena vigencia de los derechos a los que se refieren los artículos 5º, 6º, 9º, 26, 33, primer párrafo del artículo 35, segundo párrafo del artículo 38 y segundo párrafo del artículo 116. El artículo determina el procedimiento para que la decisión limitante de esos derechos constitucionales adquiera vigencia, señalando que el Presidente de la República hará la declaratoria correspondiente, por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros y se aplicarán las disposiciones de la Ley de Orden Público –en el estado de prevención, indica, no será necesaria esa formalidad–. En el propio decreto –se especifica–, se convocará al Congreso, para que, dentro del término de tres días, lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que el Congreso estuviere reunido –precisa–, deberá conocerlo inmediatamente. Ese apartado del artículo examinado establece un tiempo perentorio, fijado en tres días, para que el Congreso de la República, una vez que reciba formal y oficialmente el decreto que hubiere emitido el Presidente de la República en Consejo de Ministros, que declare uno de los estados de excepción previstos en la Ley de Orden Público, lo conozca y, de acuerdo con la decisión que dicte, lo ratifique, modifique o impruebe. Es de mencionar que el precepto constitucional privilegia el conocimiento de esa decisión por parte del Congreso de la República, al indicar expresamente que si ese Organismo estuviere reunido debe hacerlo en forma inmediata...”.

La seguridad pública, como tarea exclusiva del Estado que se dirige al mantenimiento del orden público, determina un elemento de relevante importancia

para el efectivo cumplimiento de los deberes que desde el Texto Supremo le vienen impuestos a la organización social. Tal es la relevancia de dicho elemento para la consolidación del modelo de Estado que configuran los postulados constitucionales, que estos mismos legitiman. De esa cuenta, la propia Constitución, en su artículo 138 dispone que, en caso de invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o de calamidad pública, se autoriza el cese de la plena efectividad de determinados derechos allí enunciados, dando lugar a lo que se conoce, legal y doctrinariamente, como estados o regímenes de excepción.

En ese sentido, es preciso afirmar que corresponde obligadamente al Congreso de la República, una vez el Organismo Ejecutivo emite el Decreto de un estado de excepción –como ocurre en el presente caso– conocerlo, con el fin de que lo ratifique, modifique o impruebe, conforme el artículo 138 constitucional. Así se pronunció esta Corte en fallo de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, dictado en el expediente 919-2016 al señalar: *“El precepto constitucional citado [138 constitucional] impone la obligación al Congreso de la República para que se pronuncie en el sentido de ratificar, modificar o improbar el Decreto Gubernativo proveniente del Organismo Ejecutivo. No se está en el presente caso ante una norma facultativa que permita eludir el conocimiento del asunto, previendo como consecuencia de la omisión de cumplir con el referido plazo, se entenderá que el Decreto ha sido improbad”*.

Aunado a lo anterior, cabe referir que el artículo 138 ibídem, establece que los efectos del Decreto emitido por el Ejecutivo no podrán exceder de treinta días por cada vez. De ahí que, el Congreso de la República, en cumplimiento del principio de legalidad establecido en el artículo 152 de la Constitución Política de la

República, debe proceder conforme a los enunciados constitucionales, debiendo para ello emitir una decisión por la que ratifique, modifique o impruebe. Ello porque, dentro de sus atribuciones constitucionalmente asignadas, aparte de la función legislativa que le es inherente, le corresponde la función contralora, en especial en aspectos referentes a la actuación del Organismo Ejecutivo, con lo que se procura *“... que determinadas actividades del mismo se ciñan a los parámetros fijados por el ordenamiento jurídico y las exigencias políticas”* (Sentencia de tres de noviembre de mil novecientos noventa y dos, expedientes acumulados 290-1991 y 292-1991). Como ya se trajo a cuenta, la suspensión temporal del pleno y efectivo ejercicio de determinados derechos fundamentales ante situaciones excepcionales que lo hagan exigible por suponer una amenaza, precisamente, al orden público, es una facultad del Organismo Ejecutivo, conforme lo prevé la Constitución y la Ley de Orden Público, debiendo el Congreso, a efectos de generar seguridad jurídica y cumplir con su función de control, pronunciándose en alguna de las formas señaladas. La inactividad o demora que muestre el Organismo Legislativo en cuanto a ello, produce graves consecuencias negativas en torno a la seguridad y certeza jurídica, pues conforme al precepto citado (artículo 138) el Estado de Calamidad decretado por el Ejecutivo tiene vigencia por treinta días, el cual empieza a surtir efectos desde su publicación.

Ante situaciones como la imperante en este momento, en que el Decreto que declaró el Estado de excepción empezó su vigencia y que el Congreso de la República, dentro de los tres días que le sucedieron, no se ha pronunciado como corresponde, esta Corte, para proveer seguridad y certeza jurídica a la población, determina que, conforme al artículo 138 de la Ley Fundamental, el Decreto Gubernativo continúa vigente mientras el Congreso de la República no emita un

pronunciamiento por el cual lo impruebe. Se estima, también, que no arribar a *quórum* necesario del Pleno del Congreso de la República o prorrogar la discusión de su conocimiento para una próxima sesión plenaria, no puede entenderse como una improbación tácita de ese Organismo, debiendo conforme los principios del sistema Republicano y del Estado de Derecho, cumplir con el procedimiento constitucionalmente establecido.

No está demás señalar que cualquier situación de excepción no comporta una autorización para que los gobernantes desatiendan el principio de legalidad que informa, en todo momento y circunstancia, su actuación (artículos 152 y 154 constitucionales), siendo precisamente al logro de ese fin (es decir, al estricto cumplimiento del principio de legalidad) que se dirige el mandato constitucional que dispone la regulación de todo lo relativo a esta materia en un cuerpo normativo específico de jerarquía también constitucional. En cuanto a ello, la Corte Interamericana de Derecho Humanos, en la Opinión Consultiva OC-08/87, párrafos treinta y ocho y treinta y nueve, alude a los límites a que deben sujetarse las medidas aplicables en situaciones de emergencia, resaltando la estricta legalidad, la proporcionalidad y la razonabilidad que deben imperar en este ámbito. (sentencia emitida el doce de noviembre de dos mil trece, en los expedientes acumulados 1079-2011, 2858-2011, 2859-2011, 2860-2011, 2861-2011 y 2863-2011

Conforme lo anteriormente señalado, siendo que el Decreto Gubernativo 6-2021 está vigente, procede analizar los supuestos que viabilizan su suspensión provisional o no y, respecto de ello, esta Corte estima que no concurren los supuestos que prevé la norma legal precitada, razón por la cual **no se decreta** la suspensión provisional de la disposición denunciada.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal estima pertinente conminar a la

Junta Directiva del Congreso de la República y a su Presidente, para que, en el plazo de veinticuatro horas, a partir de notificada esta resolución, convoque al Pleno del Congreso de la República para celebrar sesión, dentro de los dos días siguientes a la convocatoria, en la que, con prioridad a cualquier otro asunto, ratifique, modifique o impruebe el Decreto Gubernativo 6-2021, emitido por el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, que declaró el estado de calamidad pública. Además, conforme al artículo 77 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se declare en sesión permanente hasta el momento en el que se asuma cualquiera de las decisiones que se describieron con anterioridad. Es menester declarar que la inasistencia injustificada a la sesión representa incumplimiento de los deberes inherentes a dicho cargo, previstos en la Constitución Política de la República. Además, la oposición o desacuerdo con la decisión que será objeto de conocimiento, no constituye causa justificada para no asistir a la sesión parlamentaria o retirarse de esta, y, por aparejar tanto el incumplimiento de esta resolución, como de los deberes que les impone la Constitución y la ley, se les apercibe a los Diputados al Congreso de la República que, en caso de incumplimiento, incurrirán en las responsabilidades penales y civiles correspondientes.

LEYES APLICABLES

Artículo citado, 137, 139 y 179 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 7 Bis del Acuerdo 3-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas resuelve: **I)** Por disposición del artículo 156 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y conforme lo asentado en el artículo 1° del

acuerdo 3-2021 de esta Corte de fecha veintiuno de abril de dos mil veintiuno, integra el Tribunal el Magistrado José Francisco de Mata Vela. Por inhibitoria presentada por el Magistrado José Francisco De Mata Vela y por ausencia temporal de los Magistrados Dina Josefina Ochoa Escribá y Walter Paulino Jiménez Texaj, integran el Tribunal los Magistrados Claudia Elizabeth Paniagua Pérez, Luis Alfonso Rosales Marroquín y Juan José Samayoa Villatoro, para conocer y resolver el presente asunto. **II) No se decreta la suspensión provisional** del primer párrafo del inciso b) del artículo 5 del Decreto Gubernativo 6-2020, emitido por el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros. **III) Se conmina** a la Junta Directiva del Congreso de la República y a su Presidente, para que, en el plazo de veinticuatro horas, a partir de notificada esta resolución, convoque al Pleno del Congreso de la República para celebrar sesión, dentro de los dos días siguientes a la convocatoria, en la que, con prioridad a cualquier otro asunto, ratifique, modifique o impruebe el Decreto Gubernativo 6-2021, emitido por el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, que declaró el estado de calamidad pública. Además, conforme al artículo 77 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se declare en sesión permanente hasta el momento en el que se asuma cualquiera de las decisiones que se describieron con anterioridad. La inasistencia injustificada a la sesión representa incumplimiento de los deberes inherentes a dicho cargo, previstos en la Constitución Política de la República. Además, la oposición o desacuerdo con la decisión que será objeto de conocimiento, no constituye causa justificada para no asistir a la sesión parlamentaria o retirarse de esta, y, por aparejar tanto el incumplimiento de esta resolución, como de los deberes que les impone la Constitución y la ley, se les apercibe a los Diputados al Congreso de la República que, en caso de

incumplimiento, incurrirán en las responsabilidades penales y civiles correspondientes. **IV) Se concede audiencia por quince días comunes a:** i) Presidente de la República de Guatemala, y **ii)** Congreso de la República, y **iii)** Ministerio Público, por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal. **V)** Notifíquese.



